

市政改革マニフェスト(市政改革基本方針)  
( 修正版 )

大 阪 市

平成 20 年 3 月

# 目 次

## 第一部 総論

### 序章

( 1 ) 市政改革の推進体制 .....	1
( 2 ) 市政改革のこれまでの取組 .....	2

### 第 1 章 市政改革の基本戦略

( 1 ) 基本的な考え方 .....	6
( 2 ) 「身の丈」改革の考え方 .....	7
( 3 ) “ 経営 ” の仕組みの導入とは .....	9
( 4 ) 市政改革から都市経営へ .....	1 1

参考 大阪市役所の経営の現状 .....	1 2
----------------------	-----

### 第 2 章 市政改革マニフェストで何をを目指すのか

( 1 ) 市政改革マニフェストとは何か .....	2 3
( 2 ) 市政改革マニフェストをつくる意義 .....	2 3
( 3 ) 市政改革マニフェストの構造 .....	2 3

### 第 3 章 市政改革マニフェストの眼目

( 1 ) マネジメント改革 .....	2 5
マネジメント改革とは何か .....	2 5
マネジメント改革の全体構造 .....	2 5
マネジメント改革の具体的手法 .....	2 6
マネジメント改革の具体内容 .....	3 5
( 2 ) コンプライアンス改革 .....	3 9
コンプライアンス改革とは何か .....	3 9
コンプライアンス改革の全体構造 .....	4 0
コンプライアンス改革の具体内容 .....	4 2
( 3 ) ガバナンス改革 .....	4 3
ガバナンス改革とは何か .....	4 3
ガバナンス改革の全体構造 .....	4 4
ガバナンス改革の具体内容 .....	4 5

### 第 4 章 実施管理体制の構築

( 1 ) 経営トップの会議体 .....	4 7
( 2 ) 全体統括機能 .....	4 7
( 3 ) 現場職制 .....	4 8

## 第二部 市政改革マニフェスト個別シート

( 1 ) マネジメント改革個別シート .....	4 9
財務リストラクチャリング .....	5 2

資産の流動化 .....	8 0
グループ経営の質的向上 .....	9 1
人材マネジメントの再構築 .....	9 6
組織の生産性の向上 .....	1 0 5
職員の生産性の向上 .....	1 2 2
( 2 ) コンプライアンス改革個別シート .....	1 2 9
透明性の確保 .....	1 3 0
社会責任の遂行 .....	1 4 1
職員の自律・自主管理 .....	1 5 2
( 3 ) ガバナンス改革個別シート .....	1 5 6
経営体制の再構築 .....	1 5 7
区政改革 .....	1 6 7
人材育成 .....	1 7 7
政策形成過程の高度化 .....	1 8 6
健全な労使関係の構築 .....	1 9 1
<b>第三部 工程表</b> .....	<b>1 9 5</b>

# 第一部 總 論

## 序章

大阪市では、平成 17 年 4 月から市政改革本部（本部長：大阪市長）を中心に事業と業務の総点検作業を行ってきた。

まず、4 月には、外部委員（本部員、調査員）と職員で構成する 9 つのプロジェクトチーム\*を設置し、各課題の問題抽出と分析、改善案の検討を始め、5 月には、職員全員を対象とした仕事上の問題点、仕事の改善案、職員の行動理念を問うアンケートを実施した。

同時に、外部委員を中心に「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。

また、一連の作業は、全てを新たな視点から見直すという立場にたって、職員のみならず、約 30 人の外部委員等\*\*の参画を得て行ってきたところである。

以上の作業を経て\*\*\*、9 月 27 日には、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、広く意見を求めてきた。

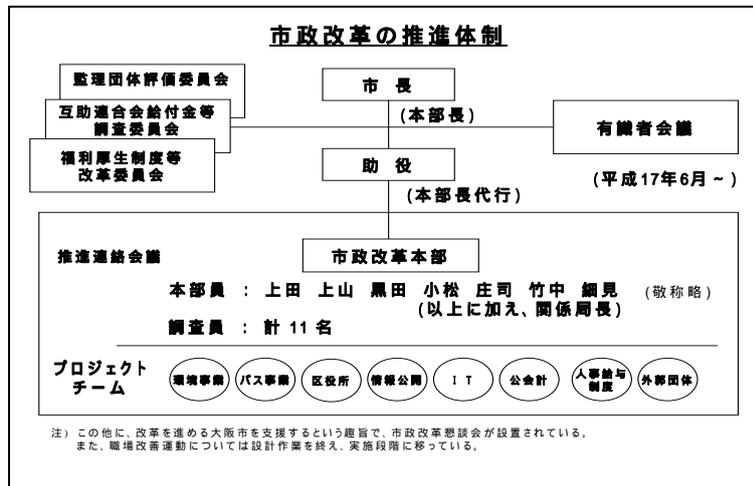
この市政改革本部案に寄せられた市民の意見、市会での質疑等を踏まえて必要な修正を行い、昨年 12 月 15 日に市政改革マニフェスト（案）をとりまとめ、その後の市会での質疑等を経て、この度市政改革マニフェストとして確定した。

- \* IT、情報公開、公会計、人事・給与制度、外郭団体、区役所、環境事業、バス事業、職場改善の 9 つ。  
 \*\* 有識者、本部員、調査員や、外部から招聘したゲストスピーカーなど。  
 \*\*\*この間の経過については、6 月 30 日と 7 月 29 日の有識者会議で報告・討議するとともに、記者会見の開催やホームページに掲載することにより市民に報告を行ってきた。

### （１）市政改革の推進体制

大阪市役所は、平成 17 年 4 月 1 日に、市長を本部長、大平助役を本部長代行とする「市政改革本部」を設置した。《図 1 参照》

《図 1》



「市政改革本部」では、市政運営に関する課題の抽出、取り組むテーマの整理や総合調整等を行う「推進連絡会議」、個別の課題に関する調査や改革に向けた検討を行う「プロジェクトチーム」を設置し、本部のメンバーには民間からの「本部員」(7 名)と「調査員」(11 名)の参画を得て活動してきた。

また、市政改革の取組について、市役所外部の視点から進捗状況を点検し、助言をいただくため、「有識者会議」(4 名)を設置し、6 月 30 日、7 月 29 日に有識者会議を開催して、市政改革本部の取組について報告を行うとともに、大阪市役所外部の視点から助言をいただいた。(外部委員のメンバーは《図 2》参照)

有識者会議の資料は次のアドレスに掲載。

<http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/yushikisya/index.html>

《図2》

本部作業に参画いただいた外部委員		
本部長	調査員	有識者
上田 潤恵子 (關マザーネット代表取締役社長)	梅本 優智里 (關日本リサーチマーケティングリサーチ本部 プロジェクトマネージャー)	津村 準二 (社)関西経済連合会副会長・ 東洋紡績代表取締役社長)
上山 信一 (慶應義塾大学教授)	小嶋 寛子 (中央青山監査法人公会計部シニアマネージャー 公認会計士)	西村 真一 (大阪商工会議所常議員・ 鶴サクラクラス代表取締役社長)
藤田 肇 (大阪ガス取締役)	川下 清 (弁護士)	徳本 康之 (鶴グルメ件屋取締役会長)
小松 順行 (社)大阪青年会議所理事長)	金 嘉典 (中央青山監査法人公会計部シニアマネージャー 公認会計士)	藤下 俊三 (社)関西経済同友会代表幹事・ 西日本電信電話代表取締役社長)
庄司 晋也 (西日本電信電話 理事人事部長)	笠字利 紀男 (大阪市立大学大学院教授)	
竹中 サマ (社)福)フロップ・ステーション理事長)	永田 潤子 (大阪市立大学大学院助教授)	
鍋見 三美子 (ジャーナリスト)	中野 秀男 (大阪市立大学大学院教授)	
	西岡 茂樹 (奈良産業大学教授)	
	松山 治幸 (公認会計士・税理士)	
	安藤 伸 (ウッドランド代表取締役社長)	
	山中 健之 (關日本総合研究所研究事業本部主任研究員)	

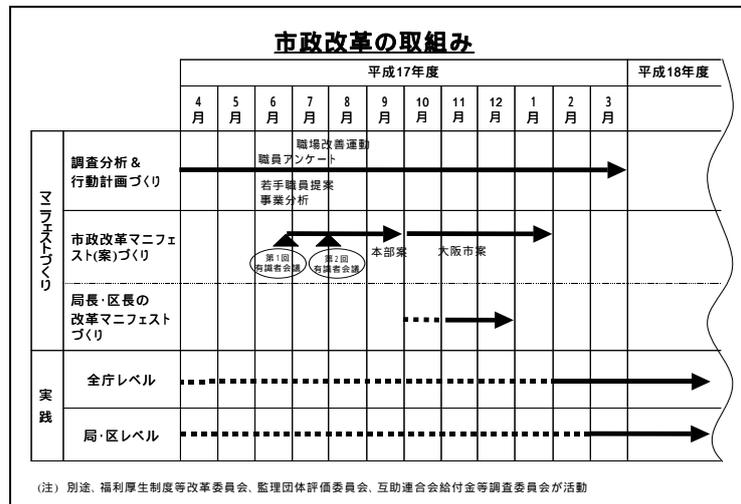
(敬称略・五十音順)

## (2) 市政改革のこれまでの取組

市政改革本部が行ってきたこれまでの作業項目と経過は《図3》のとおりである。作業内容は大きく分けて次の3種類である。

- いわゆる厚遇問題の解明、不適切・不正問題の解明  
(主に、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を中心に)
- 市役所全体の仕事の仕方、財政・人事・資産などの棚卸しと整理  
(本部における作業)
- 個別事業の具体的な分析

《図3》



### a) いわゆる厚遇問題の解明、不適切・不正問題の解明

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に向け、「福利厚生制度等改革委員会」を設置した。同委員会は、平成17年4月1日に、福利厚生の問題は市役所経営全体に根を持つ問題であることを指摘した第1次報告書を提出するとともに、平成17年度予算において、総額約166億円の削減を提案した。さらに、6月10日には、各互助組合のあり方や自動販売機問題、監理団体における福利厚生等を調査した第2次報告書を提出し、9月28日には、OB団体への各種権益や利益の供与、OBの再就職、労使関係の調査の必要性などを指摘した第3次報告を行った。同委員会は現在も引

き続き調査中である。

「互助連合会給付金等調査委員会」(委員長:辻公雄弁護士)は、平成17年4月28日に弁護士等外部委員をメンバーとして設置され、いわゆるヤミ年金・カラ超勤問題の解明を行ってきた。8月26日に第一次報告書、9月22日に第二次報告書が出され、それぞれにおいて、事実関係と問題点・原因、責任の所在とその内容が明確化された。今後、提言を含めた最終報告が出される予定である。

いわゆる厚遇問題や不適切・不正問題の実態の解明と是正策のとりまとめは、まだ途上であるが、一定の方向性は既に示されたと言える。

## b) 市役所全体の仕事の仕方・財政・人事・資産などの棚卸しと整理

市政改革本部では4月に、9つのプロジェクトチームを立ち上げ、5月には職員全員を対象としたアンケートを実施し、その後、財政・人事・施設など全体の業務の総点検作業を行った。

また、市長は5月20日に、「すぐに実施する項目」として、平成18年度の現業職員(技能職員)の採用を原則として凍結、原則として職員一人につき一台のパソコンを入れ、メールアドレスを付与、文書遞送業務の抜本的見直し、公用車の運用の見直し、の4つの項目を発表し、また、あわせて事業評価については実施を凍結し、手法そのものを見直すこととした。

さらに、職場改善運動の立ち上げや、庁内公募によって選ばれた30歳代半ばまでの職員30名からなる中堅・若手職員プロジェクトの討議、また、外部からゲストを招聘しての改革に関する意見交換を行った。

また、大阪市役所の財政・人事・資産を全体的に棚卸ししたうえで、次のような作業を行った。

まず、市役所が直面する課題を、市民からの信頼の喪失、職員の士気と自信の低下、財政危機、という「3つの危機」の克服と位置づけ、それに対応する市政改革の戦略基軸として、マネジメント改革、コンプライアンス改革、ガバナンス改革、という3つを立てた。

「マネジメント改革」に関しては、不良債権や特別会計を含む予算のあり方、債務・資産の状態について、個別具体的に財務分析を行った。また、人員に関しては、採用停止をした場合の人員削減の想定や、人材の流動化(職種転換、局間人事異動など)について、その可能性とメリット・デメリットの検討を行った。施設に関しては、約130ある大阪市役所関係の施設について利用実態の調査、利用率向上・有効活用に向けた分析・検討を行った。

「コンプライアンス改革」については、職員アンケートの結果を拠り所に調査を進め、先進自治体・企業における取組を参考にしながら取りまとめた。

「ガバナンス改革」については、先進自治体や海外事例を手がかりに、民間企業のガバナンスに詳しい外部委員の意見を取り入れながら、「行き過ぎた分権」とも言われる大阪市役所の経営の集権化と全体統括機能の強化策をまとめた。

《以上、図4参照》

《図4》

これまでの本部の主な作業						
解決方針	全体戦略づくり	主要課題とアライング	プロジェクトチーム	中堅・若手職員プロジェクト	職場改善活動	外部からのゲスト招聘
現業職員の採用原則凍結	1. マネジメント改革	・バス事業 ・環境事業	1. IT 2. 情報公開	・庁内公募によって選ばれた30歳代半ばまでの職員30名が6回の討議を重ね、6月24日に市長へ中間報告 ・10月20日に市長職務代理者の并超勤後へ最終報告(報告テーマ)	・職場改善プロジェクトチームによる設計 ・職員が自らの仕事の価値と意味を再認識し、職場における課題を発見、職場単位でその課題の解決・改善に取り組み(行政サービスへの品質向上を目指す)	・南 学氏(元横浜市参与:7月22日) ・郷原信郎氏(元東京地株株主:7月8日) ・北川正登氏(元三豊商知事:7月1日)
職員一人につき一台のパソコン導入、メールアドレスの付与	・財務分析 ・人材流動化	・高速鉄道事業 ・卸売市場事業	3. 公会計 4. 人事・給与制度	1班:つたわるつたえる大阪市のいいところ 2班:コミュニケーションの向上による組織の活性化について	・この運動を全庁的に盛り上げるために、事前発表会(カイズン甲子園)を実施。 (実施スケジュール) 7月5日 市長の取組宣言 7月16日 職員13名による運営委員会立ち上げ 8月11日 職場改善の取組み(エントリー期間) 12-1月 各局で事例発表	・元三豊商知事(7月1日) ・宮崎清次氏(株式会社はとばす特別顧問、元東京都交通局長:6月16日) ・則松和範氏(福岡市DNA課長:4月19、20日)
文書遞送業務の抜本的見直し	・施設流動化	・水道事業 ・下水道事業	5. 外郭団体 6. 区役所	3班:地域と連携した事業運営を進めるために、能動的行政の活用に向けて	7月16日 8月11日	
公用車の運用の見直し	2. コンプライアンス改革	・港湾埋立事業	7. 環境事業 8. バス事業	4班:職員の意識改革。働き甲斐のある職場を作り、職員のやる気を引き出す	7月16日 8月11日	
事業評価凍結・手法の見直し	3. ガバナンス改革	・生活保護 ・幼稚園・保育所 ・学校給食 ・市民病院 ・市営住宅	9. 職場改善(完了)	5班:本市における、事業や施策の計画段階からの市民参加のあり方について 6班:知りたくなる!大阪市役所のしくみ、市民参加型広報の充実に向けて	7月16日 8月11日	

注:都市経営会議にも逐次活動内容は報告してきた。

**c) 個別事業の具体的な分析**

大阪市役所の事務・事業は千以上にのぼる。全てを一度に分析対象とすることは難しいため、市民の関心が高いもの、問題が大きいと思われるもの、事業規模の大きいもの、組織(局)を代表するものなどを中心に67事業を抽出し、そのうえで、まずはこれらの67事業について、先行的な分析作業に着手した。  
《図5、6参照》

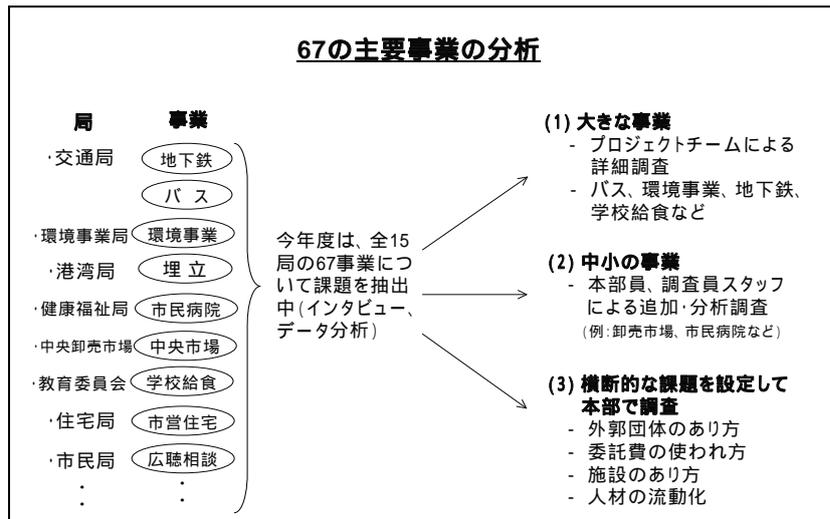
《図5》

主要67事業について	
市民局	地域振興(区政コミュニティ、市民公益活動)
	広聴相談事業
	雇用・勤労施策
	男女共同参画
	青少年対策
	消費者保護
	人権施策
	区庁舎整備及び区民施設整備管理
	総合計画・広域圏計画
	都市計画法関連
計画調整局	地域情報化
	都市再生
	都市デザイン、建築誘導
	高齢者福祉対策
健康福祉局	障害者福祉対策
	児童福祉対策
	生活保護
	国民健康保険
	介護保険
	国民年金
	ホームレス・あいりん
	老人保健
	保健衛生事業
	環境科学研究所
	市民病院事業
	弘済院事業
ゆとりとみどり振興局	公園管理
	文化客客
	スポーツ
経済局	新産業の創出支援
	中小企業等への支援
中央卸売市場	中央卸売市場(本場・東部市場)
	中央卸売市場(南港市場)
都市環境局	下水道事業
	環境対策
環境事業局	まちの美化(道路清掃・キャンペーン)
	埋火葬(斎場・霊園)
住宅局	環境事業
	住宅市街地の整備
	民間住宅の誘導
	住まいの相談・情報発信
建設局	市営住宅の整備と管理
	建築指導
	営繕
	都市計画街路事業、道路・橋梁事業
港湾局	道路・河川管理
	不動産取得
	市街地整備
	物流関係施設整備
教育委員会事務局	廃棄物処分地整備
	防災対策
	各地域の整備(埋立事業)
	港湾施設の管理
	施設経営
	小・中学校
交通局	高等学校
	養護教育諸学校
	幼稚園
	学校給食
	社会教育・生涯学習
	博物館等施設
水道局	地下鉄
	バス事業
	水道事業
消防局	工業水道
	火災・救助等消防活動(警防)予防

分析作業は3つのタイプに分けて作業を進めている。

- 1 市政改革本部にチームを置いて調査検討を行うもの。
- 2 各局において改革の先取りのな検討を行っているもの。
- 3 各局において自己点検から始めるもの。

《図6》



個別事業の分析を通じて、組織や人事の具体的な問題や、外郭団体や施設の有効活用のあり方などの、局を横断して考えるべきテーマも見えてきており、これらの課題やテーマを改革本部の作業にフィードバック(結果を分析・判断して、原因に戻って調整すること)し、全体の分析にも反映させている。

ちなみに、従来の行政改革では、個々の事業のケーススタディよりも、人事や財政のあり方そのものを

固有の独立した問題として捉え、主に財政局・総務局などの担当部局が中心に見直しをすることが多かったが、今回は、例えば環境事業、バス・地下鉄事業など個別の事業分析を進め、事業部局がやれることから実施に移しつつ、全庁的な組織体質の問題などのあがり出しを並行して行っている。

**(事業分析の視点)**

今回、大阪市役所が行っている事業分析は、多くの自治体が行ってきたいわゆる「事務事業評価」とは、次の3つの点で根本的に異なる。

- ・ 分析の対象を、いわゆる事務・事業ではなく、市民から見てもとまりのある事業の単位（例えば、学校給食やバス事業）にしたこと。
- ・ 経営分析の視点から作業を行ったこと。つまり、コスト削減やサービス改善にとどまらず、経営改革の視点から分析を行っていること。
- ・ さらに、廃止（民営化） 独立行政法人化、株式会社化などの経営形態の変更も視野に入れて分析していること。《図7参照》

こうした分析は外部委員の参画を得ながら進めている。

なお、今回の手法は、あくまでも実証的な分析を先決としている。各事業が今どれだけの予算を使って、どれだけの事業を行っているのか、また、所要人員は何人か、他都市と比べて生産性が高いのか低いのか、という基本的なところからきっちりと積み上げ、実態をまず分析するとともに情報公開し、そのうえで、多様な選択肢を出して、広く検討を行うものである。

このような個別事業の見直しを進めることによって、最適な経営形態が見えてくると考えている。

《図7》

<b>事業見直しの視点</b>		
	手 法	具 体 例
100% = 全事業が 見直し対象	廃止or民営化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特別会計の個々及び大きな事業について外部の視点から精査</li> <li>・監理団体の整理</li> <li>・施設、土地、建物の整理・統廃合</li> </ul>
	独立法人化 (行政法人、株式会社等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃止or民営化しない全ての事業について可能性を検討</li> <li>・国や他の自治体の先例にとられない</li> <li>・監理団体の総点検(経営形態・出資構成見直し、売却等)</li> </ul>
	民間経営手法の導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資源配分の集権的管理(予算・人材・資産)</li> <li>・庁内の規制緩和と現場への権限移譲</li> <li>・インセンティブ( )付与の仕組みづくり</li> </ul>

インセンティブ：誘因。目標を達成するための刺激。

## 第1章 市政改革の基本戦略

大阪市役所は、3つの危機（市民からの信頼の喪失、職員の士気と自信の低下、財政危機、）に直面しており、市政改革本部では、これらの全てについて分析・調査を行ってきた。今回の市政改革マニフェストは、これらの課題を克服するためのマニフェストという位置付けであり、期限と数値目標を示した経営改革の考え方も明確にすべきと考えて策定している。

### （1）基本的な考え方

これまでの慣行・先例との訣別

大阪市政への“経営”の仕組みの導入

「市民スタンダード」に則った市政運営の確立と、市政への市民の参画と市民との協働の推進  
自律改革を持続する組織基盤づくり - 今回の市役所改革は“未来に向けた発射台”と位置付ける -

#### これまでの慣行・先例との訣別

大阪市役所はかつて、政令指定都市の中でも財政規模や人口規模において、突出した存在であった。しかし、現在は人口や企業数の減少、あるいは税収の大幅な落ち込みなど、他都市よりも厳しい状況に直面しており、こういった現実を直視し、事業、財政、組織、人員などの行財政の規模を現在の人口や税収に見合ったもの、つまり“身の丈”にあった水準にすることが重要である。

また、今回発覚した福利厚生制度における不正や厚遇の背景には、情報公開の不備や、市民参画が不十分な中で、様々な市政運営がなされてきた長年の組織体質、また、不健全であると指摘のある労使関係が挙げられる。

今後、抜本的な改革を行っていくためには、こうした過去と訣別する必要があり、そのためにはまず、原則情報公開の姿勢を全庁的に浸透させ、また、市民・NPO・有識者・専門家等の市役所外部組織や人材との協働・連携による市政運営が必要である。

#### 大阪市政への“経営”の仕組みの導入

「都市経営」という言葉は日常的に使われてきたが、大阪市役所においては、必ずしも“経営”という考え方や仕組みが市政運営全般にわたって組織的に取り入れられてこなかった。しかし、今後、行財政の規模を“身の丈”に応じた水準に見直しを行う中で、多様化する市民ニーズに対応した行政サービスを展開するためには、市政運営に「経営」の考え方、仕組みを導入していかなければならない。例えば、企業では当然に行われている、個々の部門や個々人に対し具体的な達成目標を示し、その達成状況にあわせた業績評価の導入や、これまでに市民とともに築き上げた資産の有効活用、市長から管理職員・一般職員を貫く統合管理機能の構築など、「経営」の仕組みを導入していくこととする。

#### 「市民スタンダード」に則った市政運営の確立と、市政への市民の参画と市民との協働の推進

これまでの大阪市役所は、ともすれば、市役所の論理・常識による意思決定に基づき、事業を進める慣行があったことは否めない。

これからは、改めて市民の目線に立ち、徹底した情報公開のもとで、外部の視点をできるだけ取り入れ、緊張感を持って市政運営を進めること、いわゆる「市民スタンダード」に則った事業の遂行を徹底していく。

また、多様化・高度化する市民ニーズに対応し、地域の実情に応じた柔軟な施策展開を図っていくためには、行政主導による施策展開ではなく、市民が行政と一緒にあって、地域課題への取組など、市政運営を進めなければならない。透明で開かれた市政運営を実現し、市民とともに新しい“大阪市”づくりに取り組むため、市政への市民の参画と市民との協働を強力に推進します。

#### 自律改革を持続する組織基盤づくり - 今回の市役所改革は“未来に向けた発射台”と位置付ける -

今回の市政改革マニフェストには、ある意味では斬新なことはあまり書かれてはいないが、これは自

律改革を持続する確固たる組織基盤を確立したうえで新しい“大阪市”づくりにつなげるため、まず、足元をしっかりと固めることが重要であると認識しているからである。

今回の市政改革マニフェストで掲げた改革を越えたさらなる抜本改革も必要である。しかし、まず組織全体が変わることが不可欠であり、そのためにも足固めをしっかりと行う必要がある。そういった意味で、今回の改革を「未来に向けた発射台」と位置付ける。《図8参照》

《図8》

今回の市政改革の位置づけ				
市政改革の推進 →				
	従来の努力	平成17年4月～	平成17年秋以降	更なる抜本改革 →
改革の主眼	・減量経営 (予算、人員の削減)	・不正、不適切問題の是正 ・まず、自らの襟を正す	・これまでの慣行・先例との訣別 ・“経営”の仕組みの導入 ・「市役所スタンダード」から「市民スタンダード」への転換 ・未来に向けた発射台づくり	・事業の廃止、再構築 ・経営形態の転換
主な取組みテーマ	・部門別に 自効努力 ・他の自治体にならって、新手法を導入 (行政評価等)	・徹底した情報公開 ・不正、不適切問題の洗い出し ・責任の明確化と関係者の処分	・労使関係の健全化 身の丈改革 ・市役所外の組織、人材との連携	・事業の廃止 ・民営化 ・独立行政法人化 ・府市連携 ・創造都市戦略 など

## (2)「身の丈改革」の考え方

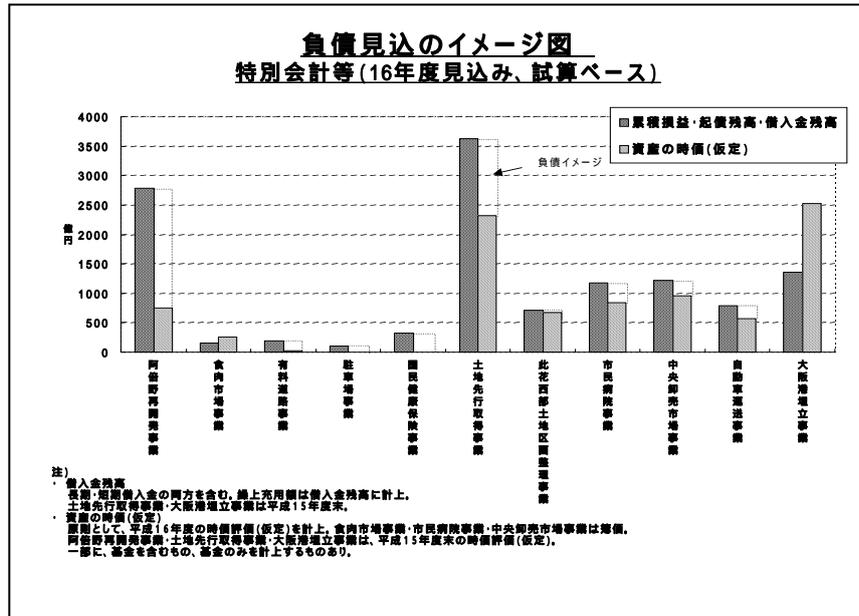
今回の市政改革マニフェストのキーワード(文章の理解や問題解決の手がかりとなる重要な言葉)は「身の丈改革」である。

かつて、大阪市は、「大大阪市」と呼ばれる時代があり、大正半ばから昭和初期にかけては、市域を拡張したこともあって、人口は東京市を上回り、御堂筋や地下鉄が建設されるなど、新たな時代にふさわしい都市戦略を実施し、近代都市への大転換を図った。

戦後においても、人口規模は大きく、インフラ(道路・港湾・公園・下水道など生活や生産の基盤)整備もかなり進んでいったが、逆にそれを維持するために多くの費用と人員を必要とした。先進自治体であるが故に、幼稚園教育や高等学校教育も実施しており、また、神戸に追いつこうとして、港の事業にも力を入れた。これらの取組は、国全体の高度成長を背景とし、西日本の中枢都市にふさわしい基盤づくりを進めるための努力によるものであり、非常に大きな意義を有するものであった。また、そのストックは、現在においても生かされてはいる。

しかし、昭和50年代以降は人口が減少し、税収が落ち込んでいったにもかかわらず、大阪市役所は時代の変化に対応した方針転換がうまくできず、厳しい財政難を招くこととなってしまった。また、第三セクターについても、バブル経済時の拡大成長を前提とした事業計画のもとに、過小資本・過大債務の財務構造で事業を推進し、その見直しを怠ったことから経営が破綻し、その再建に多額の本市負担を余儀なくされるに至った。そのため、今回の市政改革ではこの現実を直視し、まず「身の丈」にあった市政にしようということを念頭に置いている。《図9、10参照》

《図 9》



《図 10》

### 主な第3セクター・土地信託事業

	経常的に赤字	簿価と時価の乖離	債権回収リスク
土地信託事業	オーク200* ソーラ21* ビッグステップ*		
監理団体	道路公社*	土地開発公社*	大阪シティドーム (会社更生手続中)
その他			芦原病院 (民事再生手続中)

**総額1,000億円を超える可能性。**

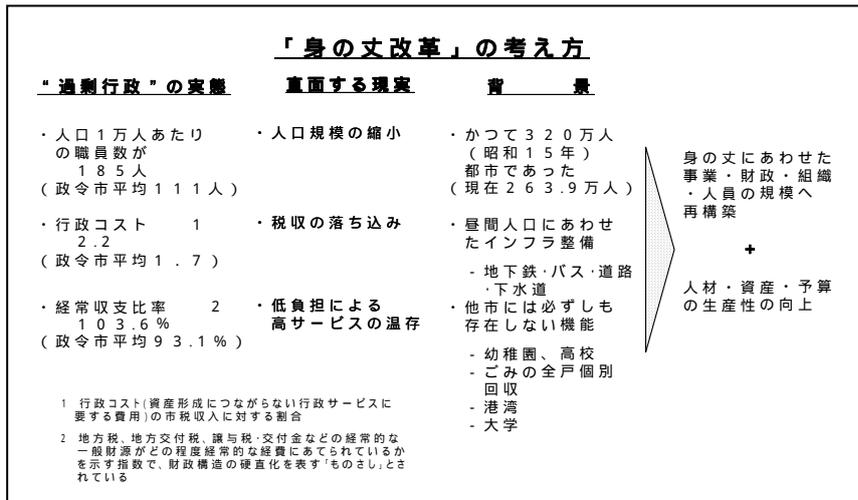
注1) \*は、回収不可能にとどまらず、追加負担が必要となる可能性があるもの。  
 注2) 濱町開発センター、アジア太平洋トレードセンター、大阪ワールドトレードセンター、クリスタ長堀の4社で生じた負担は、出資総額597億円、劣後化された市残債額407億円。

これまで、「身の丈に合わせる」機会を見逃してきた結果、他都市と比べて、いわゆる「過剰行政」になってしまっている。

「過剰行政」の実態については、「人口1万人あたりの職員数」という指標でみると、大阪市役所は185人で、横浜市役所の95人、名古屋市役所の138人、政令指定都市平均の111人を大きく上回っている。

次に、資産形成につながらない行政サービスに要する費用、いわゆる「行政コスト」と市税収入との比率は、平成15年度決算で2.2となっており、これも横浜市役所の1.6、名古屋市役所の1.7、政令指定都市平均の1.7を大きく上回っている。

また、地方税、地方交付税、譲与税・交付金などの経常的な一般財源がどの程度経常的な経費にあてられているかを示す指数で、財政構造の硬直化を表す「ものさし」とされている「経常収支比率」も、平成16年度決算見込みでは103.6%で100%を超えており、横浜市役所の89.8%、名古屋市役所の95.6%、政令指定都市平均の93.1%(見込み)を大きく上回り、経常的な歳入だけでは経常的な経費を賄えない状態になっている。《図11参照》



**（「身の丈改革」の方法）**

身の丈にあった行財政にするというのは、もちろん、事業・財政・組織・人員の規模を小さくすることであるが、単に人員や予算を削減するだけではなく、同じ人員でも、例えば倍の成果をあげるように、生産性の向上が必要である。具体的には、IT化や未利用地の有効活用など、生産性を上げるためのありとあらゆる手段とセットで改革を図らなければならない。

**（3）“経営”の仕組みの導入とは**

**目標設定 = 市政改革マニフェストづくり**

経営管理の原点である目標設定を、データと事実に基づいた分析により市長自らが行い、その目標をマニフェストとして市民及び職員に打ち出す。

**局・区での展開**

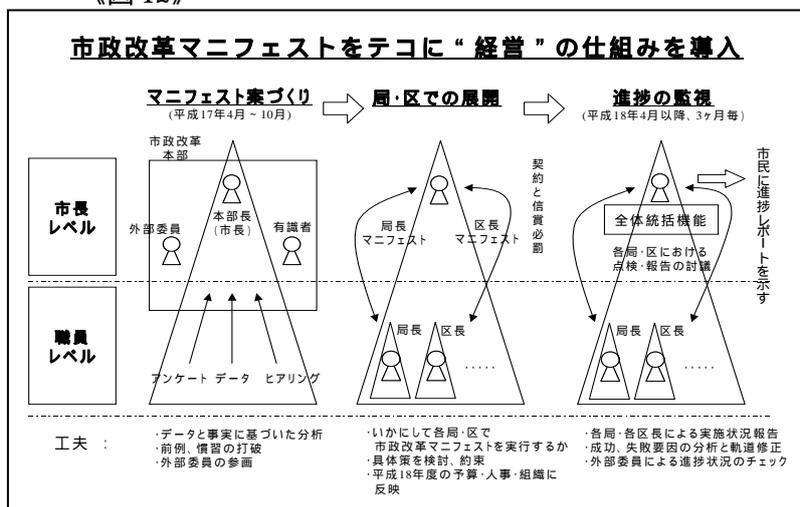
市長が打ち出した目標 = マニフェストをいかにして実行するかを具体策を各局長・区長が検討し、局長・区長改革マニフェスト（局・区改革実施方針）として取りまとめて、その実施を市長と約束する。

**進捗の監視**

各局長・区長マニフェストの進捗状況を、外部の有識者を交えた全体統括機能により管理し、その状況を市民に公表する。

《以上 ~ について、図 12 を参照》

《図 12》



## 事業の再構築

経営の仕組みを導入するうえでは、個別事業の見直しが非常に重要になってくる。これは次の3段階のことを順に行う。

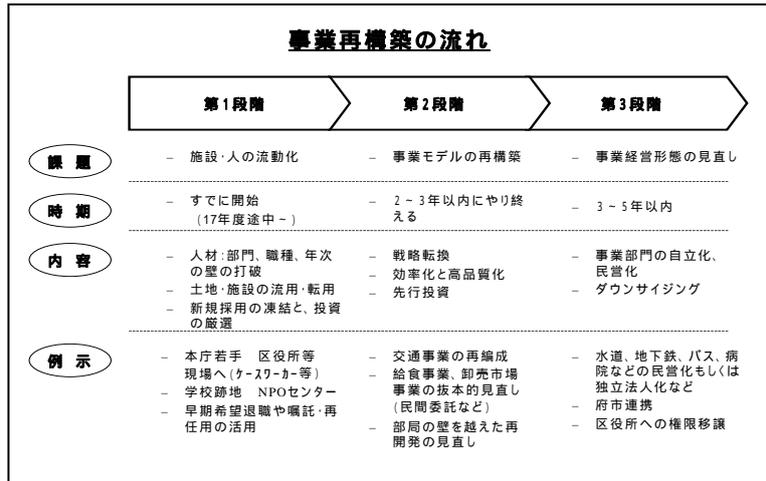
第1段階： 職員の局を越えた異動、職種の転換や多能工化、施設の複合化など、限りある人員・予算・資産の最大限の有効活用。

第2段階： 戦略転換や高品質化、官民の役割分担など、事業モデルの再構築。

第3段階： 民営化や事業の廃止、独立行政法人化などの事業経営形態の見直し。

《図13参照》

《図13》



## “経営”の仕組みの再構築

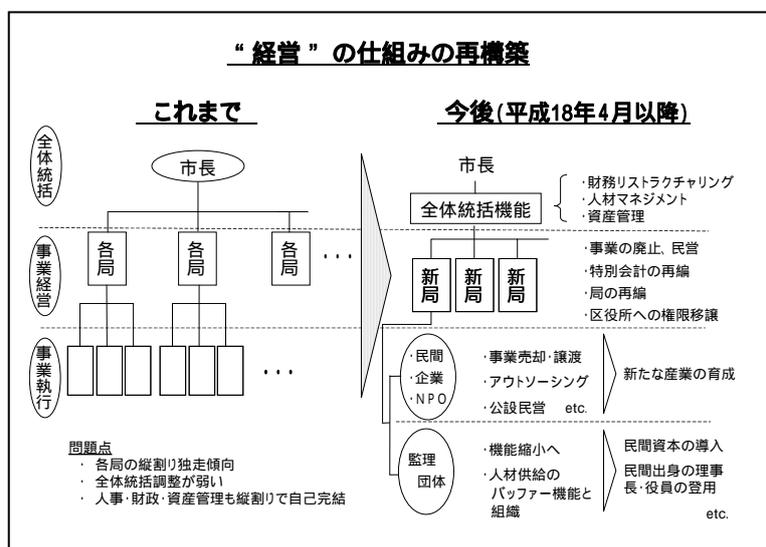
経営の仕組みを取り入れた事業再構築を恒常的に行っていくためには、体制もこれまでとは変えていく必要がある。

これまで縦割りで各局において予算や資産の管理を行っていたが、今後は、限りある人員・予算・資産を最大限に有効活用していくため、これらを全市的に一元的に調整管理する体制が必要となってくる。

そのため、市長直轄の全体統括機能の部門を設けて調整を行い、局や外郭団体のあり方についても事業の性格に合わせて再編成していく。

事業執行についても、今後は民間企業やNPOと連携して事業を実施していくことが必要で、その連携の仕方も、パブリック・プライベート・パートナーシップ(官民協働)の観点から、経営の仕組みづくりを検討しなければならない。今後は、民間企業・NPO等とどのように役割分担するかを見直していくことも、経営改革の大きな仕事のひとつである。《図14参照》

《図14》



#### (4) 市政改革から都市経営へ

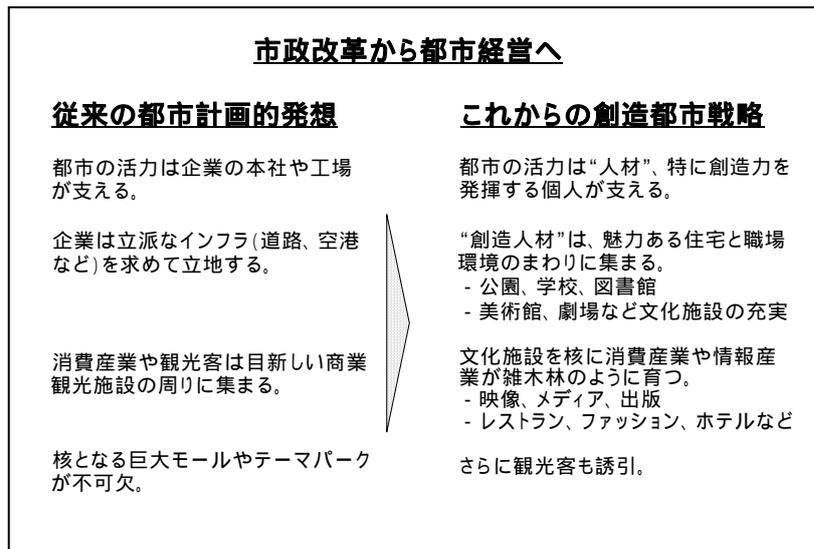
市政改革の目的は、市役所自体の経営改革にとどまるものではなく、最終的には、大阪市という地域自体の活性化を目指さなければならない。市役所の改革はその目的を達成するための手段であり、市という地域全体の経営という新しい発想で改革を進めていく必要がある。

これには、「これからの都市は創造的な人材が支える」という、いわゆる「創造都市戦略」の視点が有用である。より多くの人々が夢を持って集まり、学び、育ち、出会い、交流する中から、新たな産業の創出をはじめ、文化、芸術、科学など、さまざまな分野において、価値ある新しいものが生み出されるという考え方である。

このような戦略は、税収も増やし、財政再建にも寄与すると考えられる。今回の市政改革マニフェストは、一見“縮み志向”に見えるかもしれないが、発展志向を秘めるものである。

《図 15 参照》

《図 15》



## 1 . 経営環境

## 2 . 財政収支

## 3 . 人員、給与

### 1 . 経営環境

大阪市では、古くから地下鉄、道路、下水道、市営住宅や美術館・博物館、スポーツ施設など、広域的な役割を担う母都市として必要なインフラ整備を進め、ストックは既に十分蓄積されている。

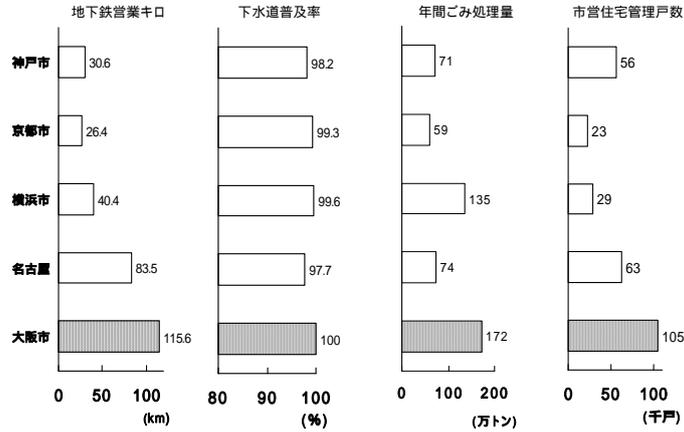
しかし、昼間に流入する市外居住者にも対応するインフラ整備や景気回復のためのインフラ前倒し整備など、市税収入や人口規模からみていわゆる身の丈を超える投資を重ねた結果、財政状況は危機的な状況にある。

また、企業の市内からの転出や、犯罪認知件数の増加、路上駐車の高さなどの地域的課題にも直面している。

これからは、今後の人口減少、税収の落ち込み等の直面する現実を直視し、身の丈にあわせて行政運営に転換しなければならない。

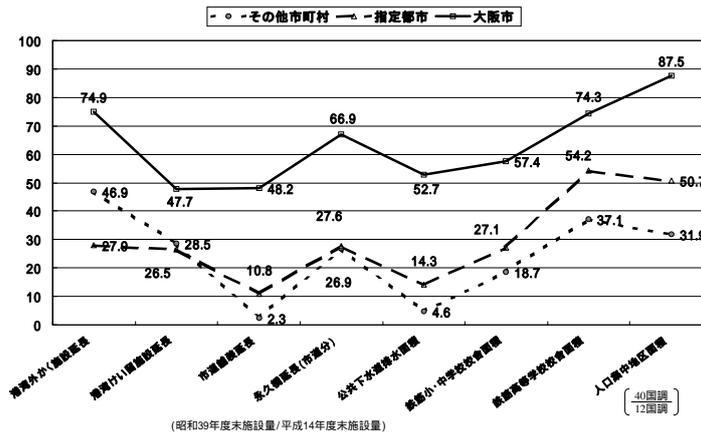
# 1. 経営環境

## インフラの整備状況



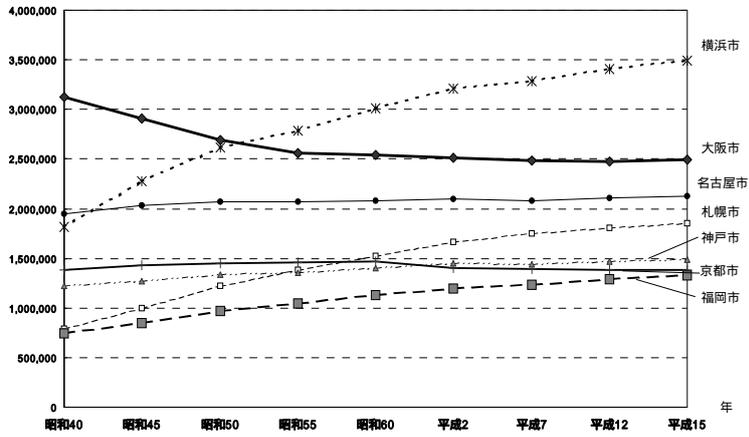
出典: 大阪市財政局: 主な都市施設の大都市比較 (平成16年)

## 社会資本のストックの経年変化



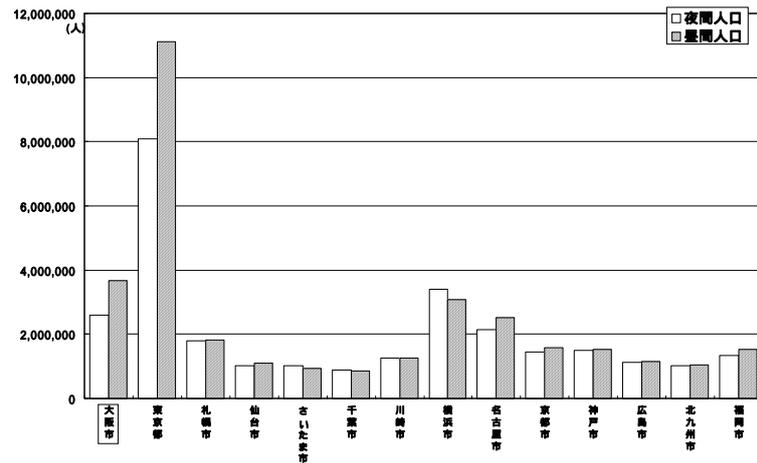
大阪市財政の現状 平成17年4月  
 (注) 1. ここでの「指定都市」とは、昭和39年当時の大阪市以外の指定都市である横浜市、名古屋市、京都市、神戸市及び北九州市の合計である。  
 2. 鉄筋小・中、高等学校校舎面積は、昭和42年度未施設量/平成15年5月1日現在施設量である。

### 人口の減少

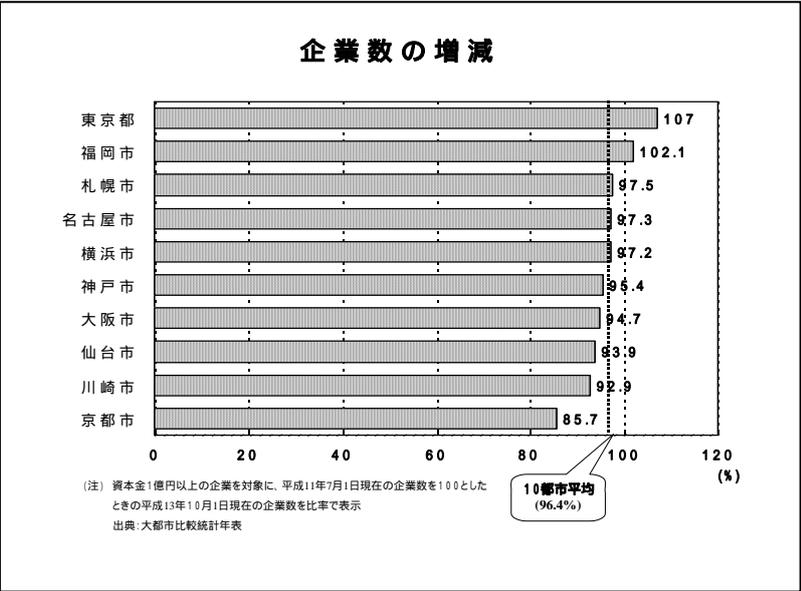
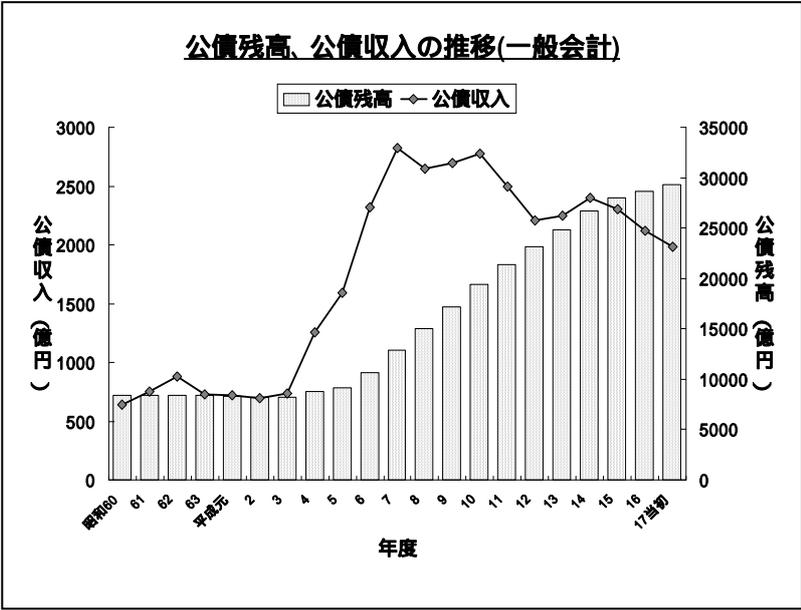


(注) 今後の見通しでは、大阪市は平成17年2,572,583人、平成22年2,518,792人、平成27年2,447,637人、平成32年2,363,981人、平成37年2,272,637人、平成42年2,173,056人へ推移。(日本の市町村別 将来推移人口(平成15年12月) 国立社会保障・人口問題研究所)

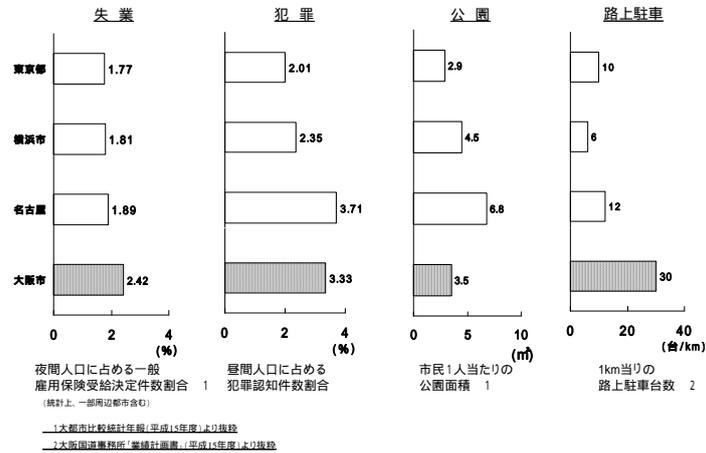
### 大都市の昼夜間人口比較



資料:平成12年度 国勢調査



## 「大阪市問題」(マイナスイメージ)の実態



## 2. 財政収支

堅調な税収等を背景に、西日本の母都市として夜間人口に比して膨大な昼間人口に係る行政需要に応じた財政支出を実施してきた。

バブル崩壊以後、景気対策としての公共事業実施による公債発行額の累増とともに、公債費・扶助費等の増により、経常収支比率が他団体に比して急速に悪化し、100%を 超え、経常的な収入では経常的な支出を賄えない状況に陥っている。

市税収入の減少、義務的な経費の増高により、平成20年度で巨額の収支不足（832億円）が見込まれ、準用財政再建団体への転落の回避策が必要。

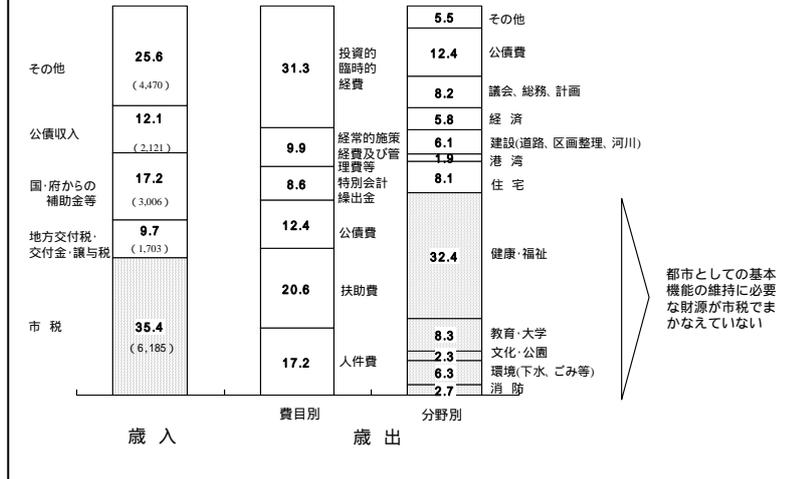
今後、身の丈に合わせた財政運営を行うため、歳入確保に努めることはもちろん、歳出の圧縮（経常経費の大幅圧縮、投資的経費の追加的圧縮、特別会計の改革等）を実施する必要がある。

合わせて特別会計や土地信託事業等に係る総合的な財務リスク管理体制の構築を行うとともに、公債残高の圧縮を図るため、歳入・歳出を見直し、新たな公債発行額を、大幅に削減する必要がある。

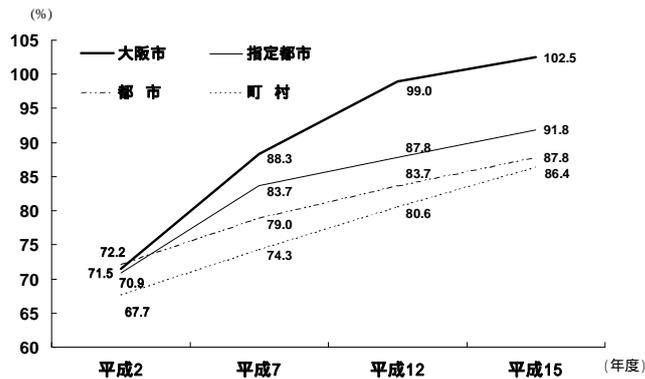
## 2. 財政収支

### 一般会計 収支構成(平成16年度)

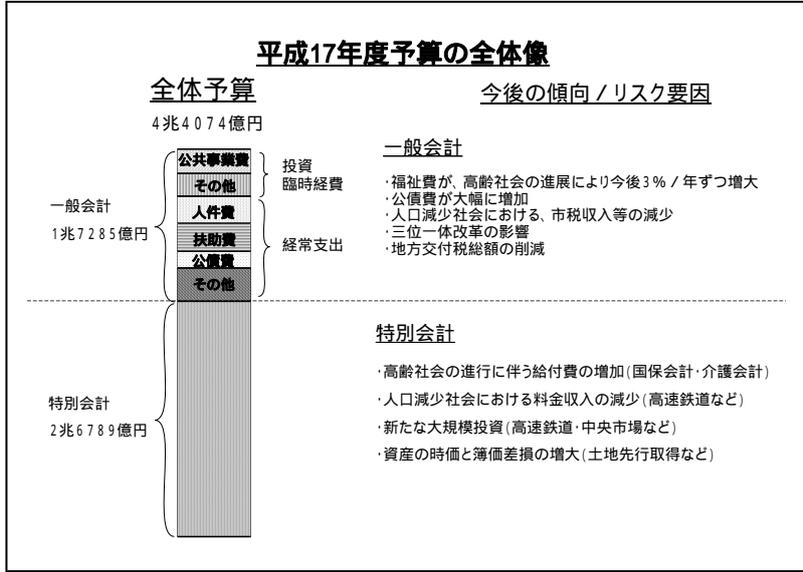
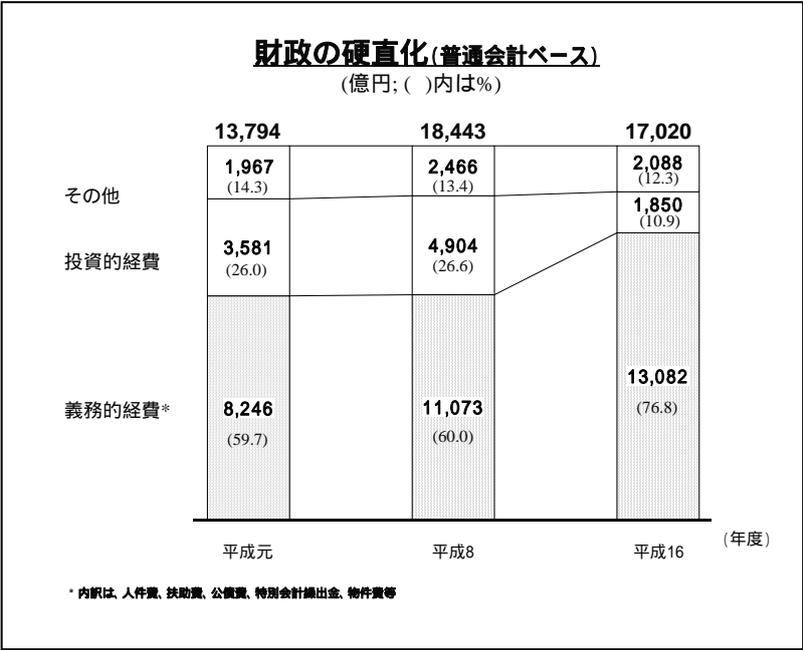
(%:( )内は億円、合計1兆7,485億円)



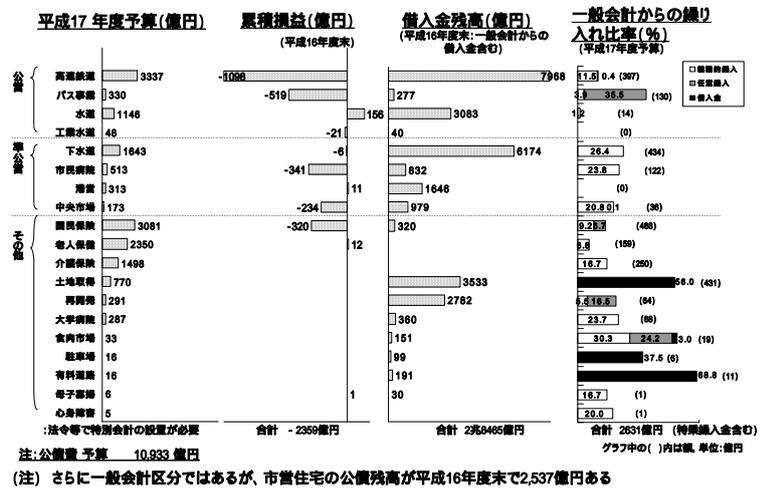
### 経常収支比率の悪化



注1 普通会計ベース  
 2 経常収支比率、地方税、地方交付税、譲与税、交付金などの経常的な一般財源が、どの程度経常的な経費に充てられているかを示す指数  
 3 平成7年度および平成12年度の経常収支比率については、減額補てん費相当額を経常一般財源に加えて算出  
 4 平成16年度の大阪市の経常収支比率は103.6  
 資料：地方財政統計年報

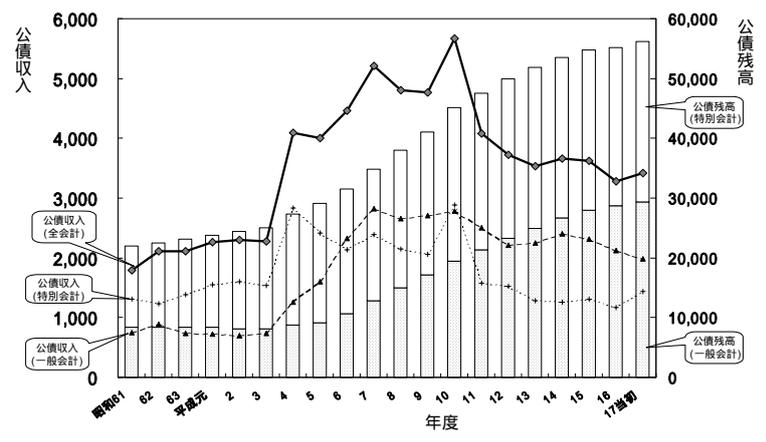


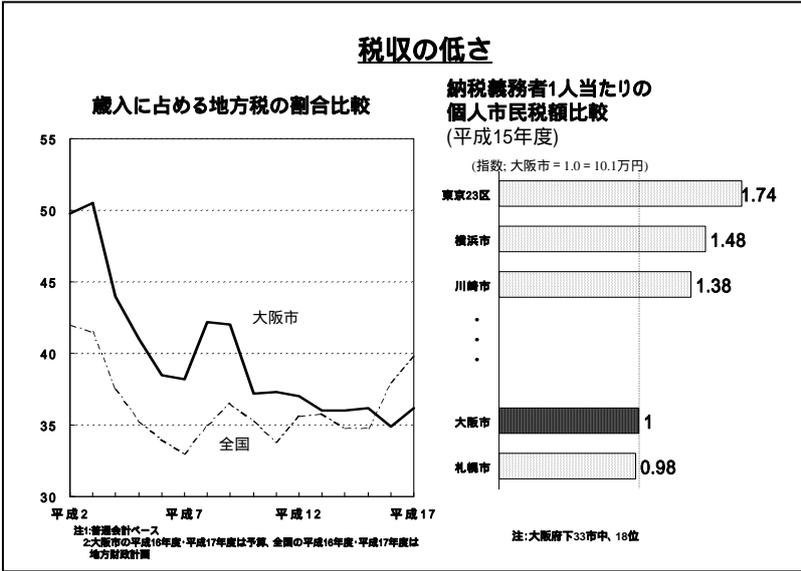
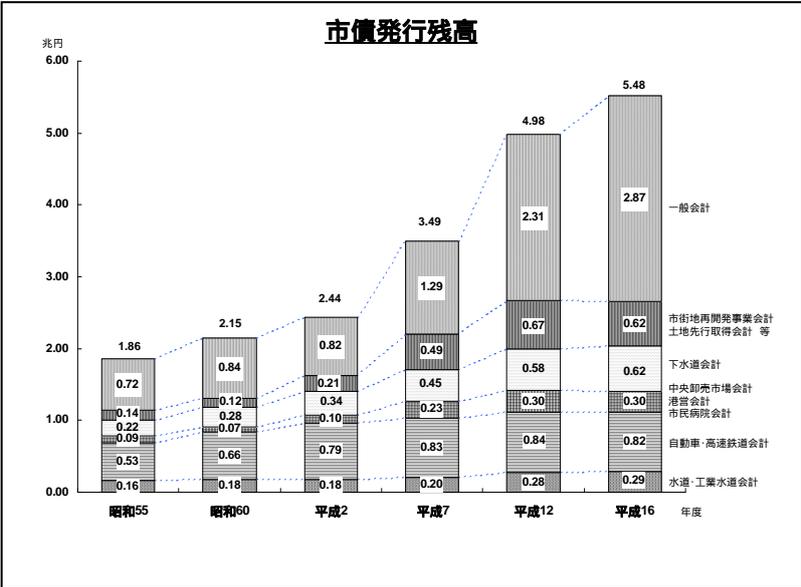
### 特別会計の収支悪化

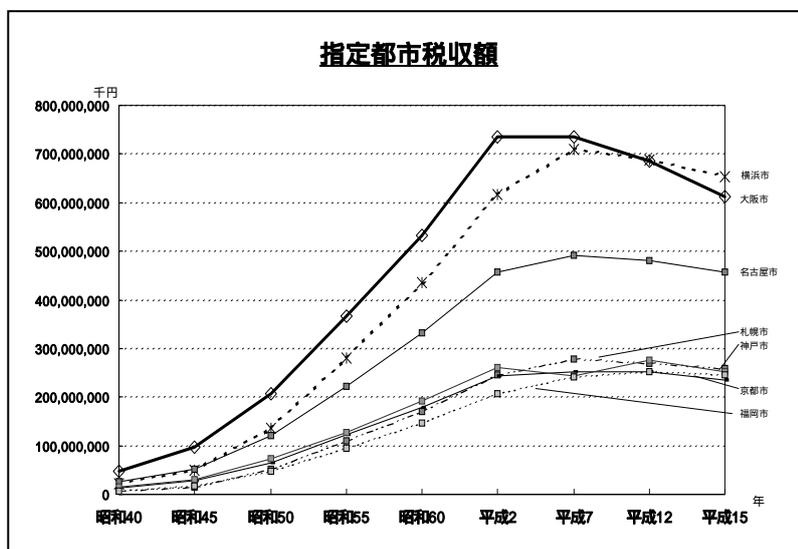


### 公債残高、公債収入の推移

(億円)







### 3. 人員、給与

現在の大阪市職員数は約4万7千人(平成17年5月1日現在)であるが、広域的役割を担う母都市として求められるインフラ整備やきめ細かな市民サービスの提供に対応するため、人口あたり職員数は他都市と比べて突出して多い。

これまでの行財政改革の取組みにより、職員数の削減に取り組んできたが、危機的な財政状況のもと、経常経費の削減が求められる中、更なる大胆な削減をはかり、身の丈にあった人員規模に修正しなければならない。

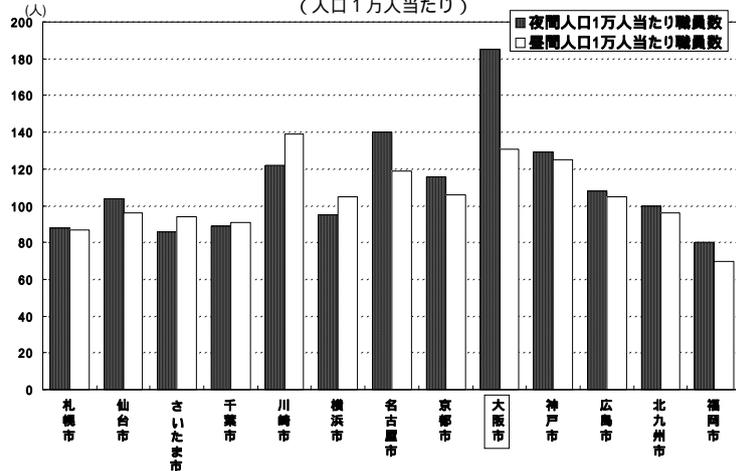
これまで職員の給与体系は、原則として毎年全員が1号給昇給し、勤続年数等で特別昇給が運用されるなど、年功序列の給与体系であった。

今回の改革の取組みにより、職務と責任に応じた給料の原則を徹底し、勤務成績を反映したきめ細かい昇給制度を導入するなど、成績主義の給与体系を構築する。

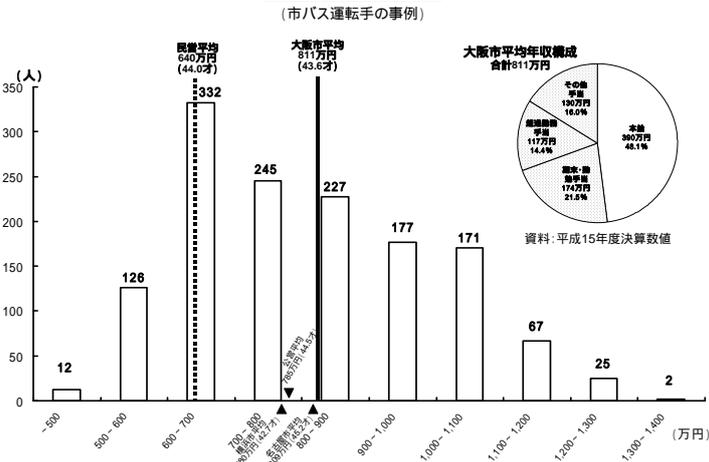
特殊勤務手当等についても、これまでも一定の削減に取り組んできたが、抜本的な見直しを行う。

### 3. 人員・給与

#### 人口当たりの職員数 (人口1万人当たり)



#### 職員の給与水準 (市バス運転手の事例)



資料：平成15年度一般乗合自動車要素別原価報告書

## 第2章 市政改革マニフェストで何を指すのか

大阪市役所は、財政危機にとどまらず、市民からの信用の失墜、職員の士気の低下などの危機に直面している。

従って、市政改革マニフェストでは、マネジメント、コンプライアンス、ガバナンス、の3つの切り口からの改革に同時に取り組むことによって組織全体の行動原理と組織風土を根本から変えていき、市政改革マニフェストをきっかけに自律改革が持続できる組織基盤をつくることに主眼を置くものである。

### (1) 市政改革マニフェストとは何か

市政改革マニフェストとは、市長が市民に対して約束する市政改革の具体行動計画であり、さまざまな現象・問題の背景にある本質課題を掘り下げて整理、体系化し、具体行動課題をリスト化して提示し、各項目の達成期限と達成目標を示すものである。

また、市長は市民に対して責任を負い、局・区長は市長に対して責任を負う。職員も自らの業務に対して責任を負うものである。

市政改革の進捗状況については、第三者も参加し、定期的な点検が必要である。

### (2) 市政改革マニフェストをつくる意義

従来の市役所の計画は、各部門からの案の積み上げにより作られ、抽象論や細かなアイデアの羅列になりがちであった。

今回の市政改革マニフェストでは、市長が経営者の視点から市役所全体のあり方を体系的に見直し、問題の本質と具体課題を分析・開示し、また、達成すべき目標水準をできるだけ数字で示し、可能な限り達成期限も明示した。これにより、「できていること」と「できていないこと」がはっきりし、進捗状況のチェックが容易になる。

### (3) 市政改革マニフェストの構造

今回の市政改革マニフェストは「マネジメント」「コンプライアンス」「ガバナンス」の3つの切り口による改革をまず最初に掲げ、それを幹とし、そこから順次、枝分かれしていくという構造になっている。3つの幹は次のとおりである。

#### マネジメント改革

健全かつ持続可能な経営体質の確立。

#### 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。

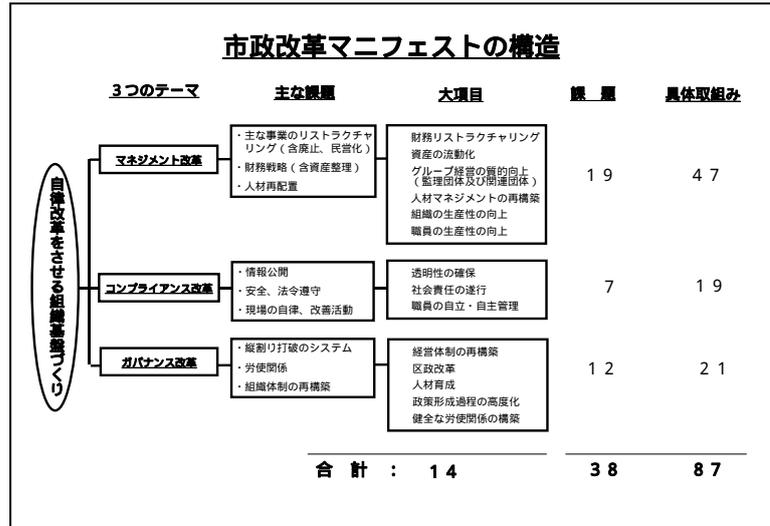
#### ガバナンス改革

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。

これら3つの改革について、具体的に取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。《図16参照》

この87の具体取組項目の進捗に関して、市民等外部のチェックを受けていくということになる。

《図 16》



実行のスピードの全体像は《図 17》のとおりである。

《図 17》

### 具体取組みのタイミング(代表例)

	平成17年度中検討 / 18年度実施	平成18年度中検討 / 19年度実施	それ以降となるもの
	<b>マネジメント改革</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員採用の凍結</li> <li>・経常経費のうち人件費、経常的施策経費及び管理費の2割削減（当面5年間で900億円の削減）</li> <li>・施設の利用者制限の緩和</li> <li>・監理団体への委託料・出資の見直し（40項目 / 85%）</li> </ul>	
<b>コンプライアンス改革</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内部統制システムの確立</li> <li>・公会計制度の抜本的見直し</li> <li>・安全管理に関する全庁的な取組体制の確立</li> <li>・市が保有している個人情報の必要性再チェック</li> </ul> （18項目 / 95%）	・入札制度（電子入札）の改革 （1項目 / 5%）	（0%）
<b>ガバナンス改革</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・能力と実績に基づく新人事評価制度の導入</li> <li>・予算編成過程の公開</li> <li>・資源の集中管理体制の確立</li> <li>・市長に対する局長・区長の責任の明確化</li> <li>・区長への権限の移譲（予算・人事）</li> </ul> （21項目 / 100%）	（0%）	（0%）
<b>全 体</b>	91%	6%	3%

87の具体取組項目のうち79項目（91%）については、今年度中に検討し18年度に実施していくが、「民営化・独立法人化など経営形態の見直し」、「共通管理業務の集約及び民間への業務委託」などは、19年度以降の実施となる予定である。これらも、今の時点から大きな課題として認識しているが、まずは、足元からしっかりと固めていこうというものである。

### 第3章 市政改革マニフェストの眼目

#### (1) マネジメント改革

##### マネジメント改革とは何か

マネジメント改革とは、大阪市役所が所有する人材・資産・資金などの資源をフルに活用し、健全かつ持続可能な経営体質を確立させることである。これは目新しいテーマではなく、大阪市役所に限らず民間企業においても永遠の課題である。大阪市役所においても、例えば、過去10年間において、予算規模、人員数をとともに約1割削減するなど、相当の努力をしてきたが、従来のやり方はもはや限界にきていると思われる。そこで、今回、新しい手法を導入することによって、行政の効率化とサービス水準の向上の両立を目指すこととした。

人材・資産・資金などの部局を越えた流動化を行い、また、毎年度の予算については経常経費・投資的経費・特別会計・監理団体の4つの切り口からの合理化を進め、以上とセットで既存の人材と組織の能力を最大限に引き出すための業務改革に取り組んでいく。

##### マネジメント改革の全体構造

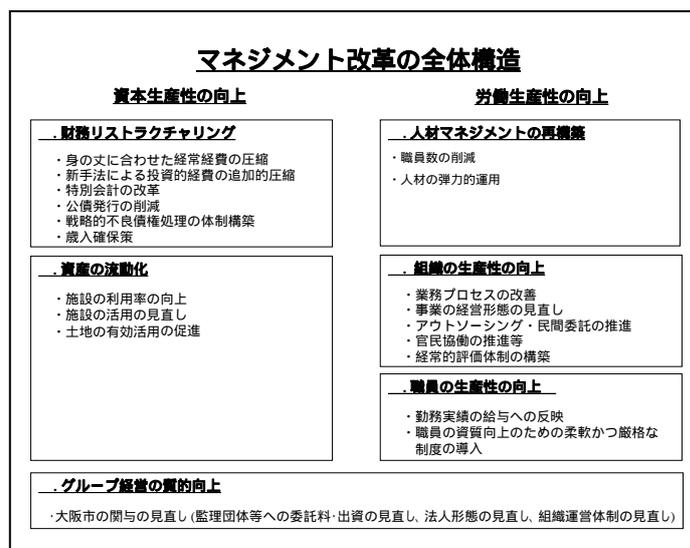
マネジメントというのはそもそも、人材・資産・資金を有効に活用し、健全かつ持続可能な経営体質を確立することである。これらを有効に活用する方法としては、2つの観点がある。1つは必要なところに必要な分だけ配分するという観点と、もう1つは、配分した人材・資産・資金の生産性を高めるという観点である。

生産性の観点では、資本生産性と労働生産性の2つがあり、資本生産性を高めるための手法は、歳出削減や歳入の確保といった財務リスストラクチャリング(再構築)が基本としてあり、また、税収の落ち込み等で収入が減るので、大阪市役所が持っている施設や土地などの資産をフル活用して回転率を上げるといった資産の流動化が考えられる。

労働生産性を高める手法としては、職員の配置を弾力的に行うなど、人材マネジメントの再構築、業務の効率化やアウトソーシング(外部資源の活用)などによる組織の生産性の向上と、組織内で働く職員の士気の高揚を促すような給与制度の導入などの職員の生産性の向上が挙げられる。

なお、市役所全体のマネジメント改革を考えると、監理団体の活用の仕方なども合わせて見ていかなくてはならない。これを図にしたものが《図18》である。

《図18》



以下に、全体構造を構成する6つの手法について、簡単に説明する。

## 財務リストラクチャリング

まず、毎年の予算の使い方をさらに見直し、同時に借金そのものを減らしていくといった、民間企業でいう、いわゆる財務リストラクチャリング(再構築)の戦略が必要である。従来の行政改革では、借金の圧縮や不良債権の問題よりも毎年度の予算をいくら確保するか、あるいはいくら削減するかということが中心課題であったり、また、使われていない土地・施設等の資産の活用策を議論することもあまりなかったが、今回は視野を広げ、民間企業と同様の経営手法を用いたバランスシート(貸借対照表)の改善策、そしてそれを収支改善に活かすというところまで踏み込んだ。

## 資産の流動化

特に重要なのは、既に配分した資源を有効活用するという視点であり、流動化というのは、建物などの施設のさらなる有効活用、他の目的への転用、場合によっては売却などがあげられる。予算額が非常に少なくなったとしても、施設を有効活用すれば、少ない運営予算で今まで以上の行政サービスを提供することも可能である。

## グループ経営の質的向上

マネジメント改革の対象は市役所の中の組織だけではなく、監理団体の活用の仕方やその他の関係団体のあり方、あるいは法人形態の見直し、契約の仕方、委託料の出し方などについても、合わせて検討していかなくてはならない。

## 人材マネジメントの再構築

「身の丈」にあわせた職員数にするということは、即ち限られた人員で効果的に仕事を行うということである。そのために、勤務形態を柔軟にする、あるいは、民間の人材マネジメントの手法を取り入れるといったことを行いながら、職員の意欲を増し能力を最大限に引き出していく。

## 組織の生産性の向上

配置する人員と投入する予算が限られてくると、組織全体の生産性を向上させる必要がでてくるため、これまでと同じ事業を行うにしても、今までの進め方、組織のあり方、体制で良いのかどうかを点検する必要がある。

大きな方向としては、これまで行ってきた行政サービス全てを行政が丸抱えでやるという時代ではなく、広い意味での官民協働(連携)を進めていくことが、組織の生産性を上げる方策の中心になる。

## 職員の生産性の向上

人と組織の生産性の向上を図るという視点からは、職員のこれまで以上の能力・意欲を引き出すことができる体制が必要である。具体的には、頑張った人、成果を出した人が報われるという処遇体系や、能力開発のために今までとは違った研修制度、あるいは勤務形態なども柔軟にして効率化を図るなど、様々な工夫が考えられる。

## マネジメント改革の具体的手法

### - 1 予算の構造改革に向けた4つの手段

予算の効率化については、従来の発想を超えた新しい視点のもとに取り組んでいく。

#### これまでの取組の限界

予算に関してはこれまでも大阪市役所は以下のような取組を行ってきた。

- ・ 経常経費について平成11年度より扶助費や公債費等を除き、予算要求基準について毎年10%のマイナスシーリング( )を実施している。

しかし、人件費は一定削減してきたものの、総額は扶助費等の増加の影響により増加している。

マイナスシーリング：予算編成において、概算要求枠を対前年度比でマイナスにし、歳出予算の総額を抑える方式。

人件費	平成 10 年度決算 3,397 億円	平成 17 年度予算 2,914 億円( 14.2%)
総額	平成 10 年度決算 1 兆 183 億円	平成 17 年度予算 1 兆 1,928 億円(+ 17.1%)

- ・ 投資的・臨時的経費（除く、特別会計繰出金）は平成 7 年度以降、経常経費の増大に対処するためにも厳しく抑制を図ってきた結果、投資的・臨時的経費、特に公共事業費は一般会計の削減額に比しても大幅に削減してきた。

	平成 7 年度決算	平成 17 年度予算	差し引き
一般会計	18,911 億	17,285 億	1,626 億( 8.6%)
投資的・臨時的経費	8,520 億	4,383 億	4,137 億( 48.6%)
内 公共事業費	5,333 億	1,979 億	3,354 億( 62.9%)

- ・ 公共工事については、平成 15 年に「大阪市公共工事コスト縮減にかかる実施方針」を策定し、公共工事コストの削減に取り組んできた。  
しかし、工事コストの削減状況は、小幅にとどまっている。

平成 15 年度 / 平成 8 年度：建築関係	19.9% (年率 2.8%)	土木関係	10.8% (年率 1.5%)
平成 16 年度 / 平成 15 年度：建築関係	2.3% (年率 2.3%)	土木関係	7.3% (年率 7.3%)

- ・ 特別会計については、各事業担当部局が事業の合理化や効率化などの見直しを実施してきた。  
しかしながら、平成 16 年度末での累積欠損金は、2,359 億円、借入金残高は 2 兆 8,465 億円に達しており、さらに一般会計からの繰出金は平成 10 年度を基準として、年率 2% ずつ増加してきている。
- ・ 公債発行については「大阪市財政構造の改革に向けて」(平成 16 年 12 月 17 日)において、将来の世代に対する負担を抑えるため、平成 21 年度での公債残高（一般債）の減少を目指すこととし、そのため、一般債について平成 17 年度～平成 20 年度の 4 年間で発行額の 20%削減に取り組んできた。  
上記の取組も含め、最近の公債発行の抑制により、公債収入はピーク時の平成 7 年度決算 2,821 億円に比して、平成 17 年度予算では、1,981 億円と 840 億円削減している。(平成 16 年度予算 2,175 億円に比しては 194 億円、 8.9%)  
しかし、平成 17 年度予算並みの公債発行を続けると、公債残高は、当面、更に増加することが見込まれる。
- ・ 監理団体への委託料については、大阪市監理団体改革基本方針（平成17年2月）で、平成17年度予算から平成19年度予算までの3年間に於いて、監理団体委託料約1,000億円（平成15年度決算）の20%の削減を図ることを目標としており、既に17年度には 54億円（ 5.8%）の削減を行った。

### 今回の4つの新しい手法

“身の丈改革”の趣旨に照らせば、従来の手法では到底危機の打開はできないため、今回、財政構造を健全化するために4つの新たな切り口を考えた。

#### A 経常経費の圧縮

人件費、経常的施策経費及び管理費の圧縮や各種補助金、市民サービスのあり方の検討などにより、当面 5 年後には 900 億円の圧縮を図る。

これは従来の削減と比べ積み上げベースではなく、“身の丈”水準に照らして圧縮していること、具体策減額の目標数値を公表していること、直ちに廃止等を行うものではないが、各種補助金や市民サービスのあり方も検討対象にしている点が異なる。

## B 投資的経費の追加的圧縮

新規事業から維持管理中心への転換や民間企業、NPO の活用、事業内容の精査、さらに公募型競争入札等の導入によるコスト削減を図り、5 年後には投資的経費の事業額を現状から更に 1,100 億円の圧縮を図る。

これは従来の削減率（ 20% ）と比べて削減率（ 25% ）が強化されており、また、「公共事業費以外の投資的臨時的経費」についても具体的な数値目標を策定している点が異なっている。

## C 特別会計の改革

特別会計の見直しはこれまで主に各担当部局で行ってきたが、今後は、特別会計全体を通じた体系的な見直しが必要である。また、個々に管理してきた会計を、統一的に一元管理し、特別会計全体の姿と問題点を明らかにしながら全てについて健全化を急ぐ仕組みが必要である。こうした努力と合わせて一般会計からの繰出しを見直し、平成 17 年度当初予算 2,500 億円のうち、公債費、保険給付に係る負担に対する繰出しなど削減が困難な繰出額を除いた額 830 億円について、当面 3 年間で 3 割の削減( 合計 250 億円 )を図る。

従来の財政再建では、特別会計を見直すという発想はあまりなく、制度上は独立採算で公債発行によって収支バランスがとれるとされてきた。しかし独立採算制という建前にもかかわらず、現実には一般会計からいろいろな理由のもとで繰り出しを行って支援をしてきており、その総額は平成 17 年度予算で 2,500 億円にも達する。そもそも支援が果たしてその事業の健全化のために役に立っているのかどうかという根本的なところから見直す必要がある。赤字を単に負担するのではなく、そもそも赤字を抑制するというところまで踏み込んで見直しをやっていく必要がある。さらにまた個々についてそもそも特別会計であるべきか否かも再検討する。

## D 監理団体への委託料の見直し

民間委託化の実施、契約方法の改善、事業コスト削減などにより、平成 17 年度～平成 19 年度の 3 年間で合計 280 億円の削減を図る。

以上、A、B、C、D の手段を一覧表にすると、下図のとおりとなる。《図 19 参照》

《図 19》

毎年の予算を圧縮するための4つの手段				
見直し対象	手 法	金 額	年あたり	これまでとの違い
経 常 経 費	・人件費、経常的施策経費及び管理費の圧縮 ・各種補助金、市民サービスの見直し	・最終2割削減を目指す ・当面5年間で 900億円の削減	当面は年間 180億円 (年率 1.5%)の削減	・積み上げベースではなく「身の丈」水準にてらして圧縮 ・具体削減額の目標数値を公表 ・各種補助金、市民サービスのあり方も検討
投 資 的 経 費	・新規事業から維持管理中心へ転換 ・民間企業、NPO の活用、事業内容の精査、公募型競争入札等の導入によるコスト削減	・5年間で 1,100億円の削減	年間 220億円 ( 5% (5年間25%) )	・公共事業費の削減率強化( 20% → 25%) ・「その他臨時的な補助金」について、具体的な数値目標を策定
特 別 会 計	・一般会計からの繰出しの見直し	・当面3年間(平成18～20年度)で3割の削減( 250億円)を目指す	83億円( 10% )	・大阪市が設けた任意基準による繰出しを抜本的に見直し
監 理 団 体	・民間委託化の実施 ・契約方法の改善 ・事業コスト削減など	・平成19年までに 280億円	・平成16 平成17年 54億円( 5.8%) ・平成17 平成18年 146億円( 15.6%) ・平成18 平成19年 80億円( 8.6%)	・3年間(平成17～19年)で20%以上の見直しとしていたが、委託事業の監理団体評価委員会の評価により30%以上とした
合 計		2,250億円	483億円	

合計額は経常経費、投資的経費、特別会計の合計

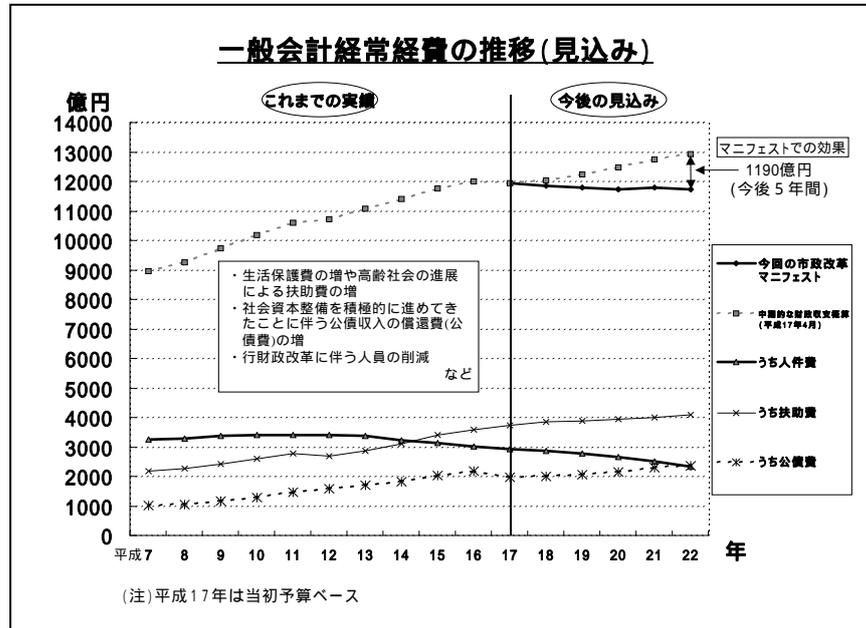
### - 2 経常経費の抑制について

経常経費に関しては、これまでも削減の努力をしてきたが、結果としては増加傾向にある。

行財政改革に伴う人員削減で人件費は近年減少傾向を見せているが、生活保護費の増加や高齢社会の進展に伴い扶助費が増加し、また、社会資本整備を積極的に進めてきたことに伴う公債収入の償還費(公債費)も増加してきている。

これらは今後も高水準で推移することが想定されているため、今回の改革では、少なくとも、経常経費が現状水準を上回ることはないように抑制策を講じた。《図 20 参照》

《図 20》

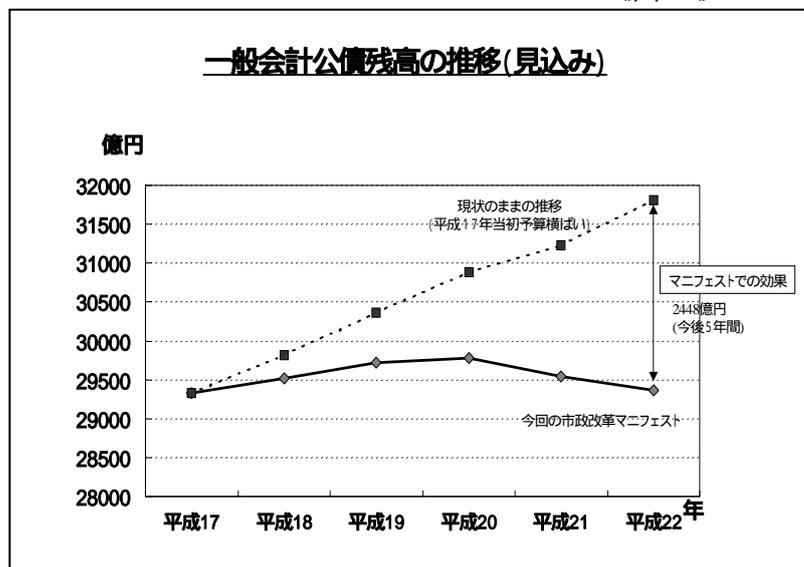


また、公債発行に関しては、

- ・ 大阪市における都市インフラは既に成熟しており、今後新規で整備していくものは少ないため、当面の目標(5年後)を、平成4年度以前の公債発行の水準800億円(昭和62年度~平成3年度平均)とする。
- ・ 赤字債である臨時財政対策債(平成17年度当初予算340億円)や減税補てん債(平成17年度当初予算127億円)は、国による財源保障がなされている。そこで、引き続き発行を行うが、その用途は公債償還や負の遺産処理など財政健全化に資するものに限定する。

これらの取組により、現状のまま推移する場合(平成17年度当初予算横ばい)と比べ、公債残高は、平成22年度時点で約2,400億円の削減が可能と見込まれる。《図 21 参照》

《図 21》

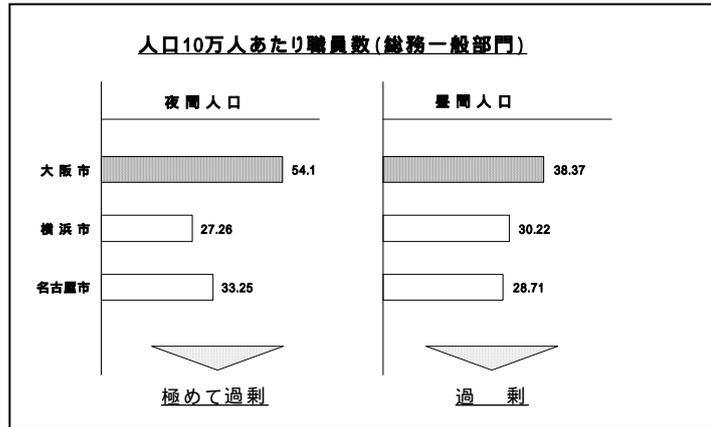


### - 3 人件費と給与

経常経費に占める人件費の比率は約 25%で大きな割合を占める（平成 17 年度当初予算）。そこで、人件費と給与について、大きな見直しが必要である。

職員数に関しては、従来から「過剰」との指摘があるが、総務省が行っている「地方公共団体定員管理調査（平成 16 年）」の部門別職員数により計算すると、例えば総務一般部門の夜間人口 10 万人あたりの職員数は、54 人（横浜市 27 人、名古屋市 33 人）で、横浜市、名古屋市と比較すると、極めて多い。昼間人口で比較したとしても、38 人（横浜市 30 人、名古屋市 29 人）で、横浜市、名古屋市と比較しても過剰な状態となっている。《図 22 照》

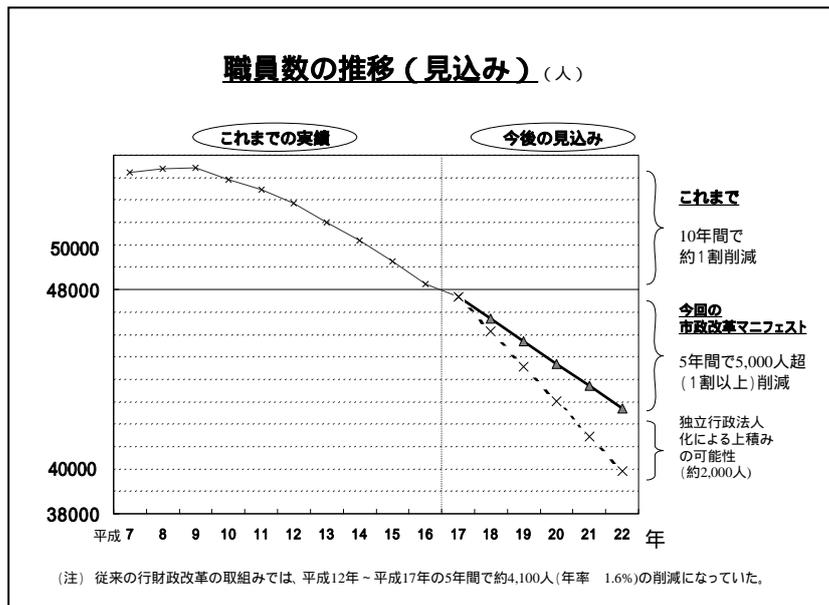
《図 22》



この背景には、大阪市は、他都市と違って幼稚園、高校、港湾をもっていることや、産業等が集中する業務都市であり、夜間人口のみに対する行政サービスだけではすまないこと、さらには、西日本の中核都市としての役割を果たしていることなど、いくつかの理由がある。しかし、こうした理由があったとしても、客観的に見て職員数が多いという実態がある。

そこで、大阪市役所では既に、平成 7 年から平成 17 年までの過去 10 年間に、約 1 割の職員数の削減を図ってきた（53,234 人 47,693 人： 5,541 人）。さらに、今回の改革では、今後 5 年間で 5,000 人を超える削減に取り組み、来年度からの市立大学等の独立行政法人化による約 2,000 人の削減を含め、職員数 3 万人台を実現する。《図 23 参照》

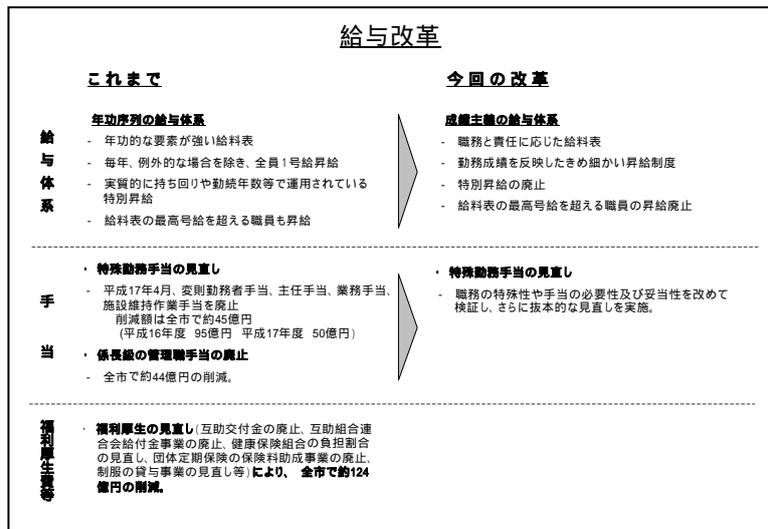
《図 23》



以上のように、大幅な職員数の削減に取り組んでいくが、市民の安全確保や子どもの教育などに必要となる、専門的資格を要する職種で正規職員として採用する必要のある人材の例外的な採用や、従来の業務執行のあり方全般を見直す中で、業務プロセスの改善、業務の効率化に取り組むことにより必要なサービスは維持する。また、例外的な採用のほか、任期付採用等多様な任用形態による外部人材の活用、従来の業務の進め方の抜本的な見直しにより、将来の組織運営に支障をきたさない、活力ある職場を維持する。

一方、給与についても、成績主義の給与体系の導入とあわせて、これまでの特殊勤務手当と給料の調整額を抜本的に見直すといった取組を進める。また、福利厚生については、既に17年度に抜本見直しを行っているところであるが、これらの取組により総人件費の一層の抑制を行う。《図24参照》

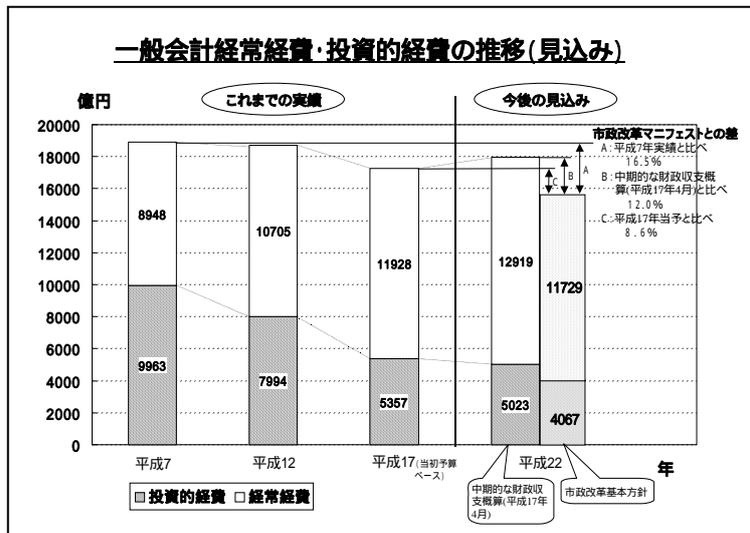
《図24》



#### - 4 一般会計経常経費・投資的経費の推移

以上のような取組の結果、平成22年度には、平成7年度実績と比べて16.5%、平成17年4月の中期的な財政収支概算ベースと比べて12.0%、平成17年度当初予算と比べて8.6%の経費の削減が可能となる。《図25参照》

《図25》



行政コストの市税収入に対する割合で見て、大阪市の比率 2.22 を横浜市・名古屋市並の 1.68 まで引き下げるためには、経常経費の 2 割を削減することが必要である。経常経費 1 兆 1,928 億円の 2 割削減には約 2,400 億円の削減が必要である。しかし、経常経費 1 兆 1,928 億円の内、扶助費や公債費など、高齢化の進展や過去の公債発行額の累積により削減困難な経費等が 7,244 億円ある（削減困難な経費等：公債費 1,985 億円、扶助費 3,726 億円、特別会計繰出金 1,533 億円）。従って、当面 5 年間の削減目標として、このうちの人件費（2,914 億円）と経常的施策経費及び管理費（1,770 億円）の合計額について、2 割削減する。

投資的・臨時的経費（除く：特別会計繰出金）は、ピーク時の平成 7 年度決算の 8,520 億円から平成 17 年度予算の 4,383 億円へと 10 年間で 5 割近く削減するなど（48.6%）既にかかなりの事業量の圧縮を行ってきており、今後も同じペースで圧縮を行うのは困難な状況にある。

そのため、今後の公共事業は、新規事業重視から効率的な維持管理中心へと質的転換を図るなど、新たな手法により、さらなる圧縮に取り組む。

新たな取組による削減率については、平成 4 年度以降、景気対策の観点から前倒しで進めてきた公共事業費の解消を図るといった考え方により、5 年間で 25%（年率 5%）の削減を図る。

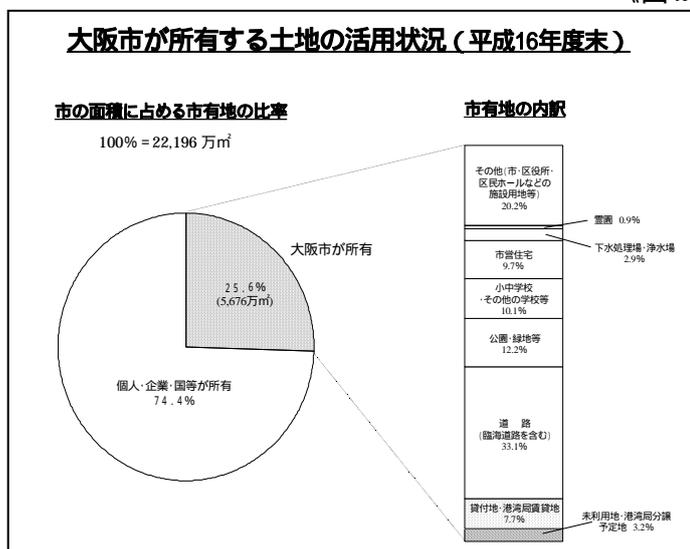
ちなみに、こうした取組と合わせて、公債の残高も抑制し、同様に、日常の必要な支出を借金で賅う状態を次第に脱却し、公債費も圧縮させていく。

### - 5 財務・人事・資産・組織の流動化

今回の改革で導入する一つの新しい手法は、既に存在する人材、資産（土地、施設）などをフル活用し、予算や人員の投入量の減少による影響を最小限にとどめるとのことにある。即ち、既に配分された資源の稼働率を上げることで従前並みあるいはそれ以上の生産性を追及する。

例えば、大阪市役所は、かなり豊かな資産をもっている。土地だけを見ても、大阪市の面積の約 25% を大阪市役所が所有している。《図 26 参照》

《図 26》



もちろん、これらの土地の大半は道路とか公園であるが、遊休地もあり、また、既存施設の建替、更新などの機会に土地建物を転用する、高度利用するなど、いろいろな工夫の余地がある。また、依然として活用されていない資産もあり、それもフルに活用しなければならず、いわゆる資産の流動化といわれる方策を採り入れなければならない。

しかし、これは具体的に個別事業で実施するとなると、かなりの工夫が必要となるため、事業単位で検討して方策を見出さなければならない。こうした取組により、民間企業並みの流動化が図られれば、サービス水準や生産性は確保できると考える。

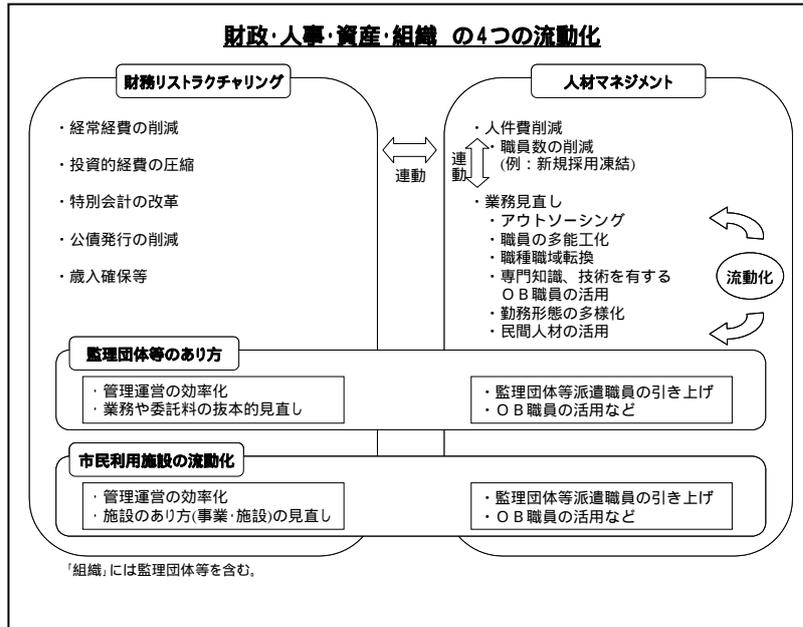
《図 27》は、マネジメント改革の取組の大きな要素である、財務リストラクチャリング、人材マネ

ジメント、監理団体・関係団体のあり方の見直し、市民利用施設の流動化の関係を示したものである。

マネジメント改革は、健全かつ持続可能な経営体質を確立させることを目的とするので、経費の圧縮、特別会計の改革、公債発行の削減などに取り組む財務リスストラクチャリングと職員数の削減、業務見直しなどに取り組む人材マネジメントが大きな柱となる。

また、これらの取組の対象は市役所の中の組織だけでなく、監理団体や関係団体についても管理運営の効率化や派遣職員の引きあげなど、財源と人材に関する共通の課題を克服する必要があるため、2つの柱を横断する形で図示している。施設の流動化についても、管理運営の効率化や現在施設で働いている職員の引きあげなどの課題解決に取り組まなければならない、同様である。

《図 27》



**- 6 ニュー・パブリック・マネジメントの考え方による「組織の生産性の向上」**

今回の改革は、いわゆるニュー・パブリック・マネジメントの手法を採用したものである。

ニュー・パブリック・マネジメントとは、民間企業の経営理念・手法を可能な限り公的部門に導入し、その効率化・活性化を図ろうとする考え方である。

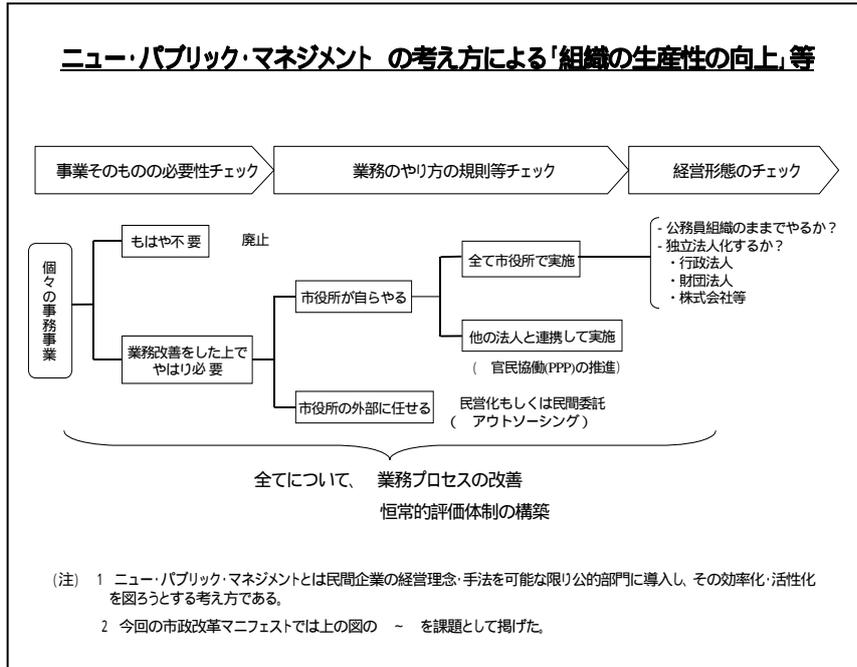
まず、個々の事業について、必要なのか、あるいはもはや不要なのか事業そのものの必要性をチェックし、必要なものはさらに業務改善を行い、不要な事業は廃止する。

第2段階として、必要な事業であったとしても、市役所自らが直営で行うのか、あるいはアウトソーシング等、市役所の外部に任せるのかをチェックし、さらに、市役所自らが行うとしたものでも、全て市役所で実施するのか、一部は他の法人に委ねるのかをチェックする。

第3段階として、全て市役所で実施すると判断をしても、さらに、公務員組織が公務としてやるのか、独立法人化するのかなど、執行部門の経営形態をチェックする。

このように、ニュー・パブリック・マネジメントの政策の企画立案と実施執行の分離と徹底した競争原理を導入することにより、事業の効率化・活性化を図る。以上を図で表すと《図 28》のようになる。

《図 28》



以上のマネジメント改革の取組のスケジュールの全体像を図に示すと、《図 29》のとおりとなる。

《図 29》

### マネジメント改革のスピードとスケジュール

	すぐに取り組むこと (今年度中)	2～5年以内にやること	2、3年以上かけてやること
予算に 関すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員厚遇問題の処理</li> <li>外郭団体・OB団体への不適切な金の流れのカット</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>経常経費の削減</li> <li>投資的経費の削減</li> <li>特別会計の改革</li> <li>特別会計管理</li> <li>公債発行の削減</li> <li>負債処理の体制構築</li> <li>歳入の確保策</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; display: inline-block;">経営形態見直し等</div>
人材と組織に 関すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則採用凍結</li> <li>人材の弾力的重用</li> <li>職員の生産性の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員数 5,000 人超削減</li> </ul>	
資産に 関すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>グループ経営の質的向上</li> <li>資産の流動化</li> </ul>		

## マネジメント改革の具体内容

以上述べてきたマネジメント改革を具体的に市政改革マニフェストの中で項目の形でまとめたものが以下の表である。マネジメント改革は、全体で87個の「具体的取組」のうち47個を占める。

なお着手年度の欄の数字は、平成何年度かを示す。例えば 18 は平成 18 年度。

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
財務リストラックチャリング	1 身の丈に合わせた経常経費の圧縮	経常経費の2割削減(当面5年間で900億円の削減)	身の丈(行政コスト/市税の比率)で見ても、経常経費の2割削減が必要。 当面5年間は、削減困難な扶助費・公債費等を除いた経常経費について2割削減(900億円)。	
	2 新手法による投資的経費の追加的圧縮	新規事業から維持管理への公共事業の転換	公共事業は新規事業から維持管理中心へ質的転換し、必要なものに限定。景気対策での前倒分を削減し、5年間で1,100億円圧縮	
		民間企業やNPO等の活用	事業実施が必要なものについて、地域、民間企業やNPO等、大阪市役所以外の主体が出来ないか代替策を検討・実施し、事業費を圧縮	
		需給予測・コスト計算等の精査による質・規模の見直し	大阪市役所の事業実施が必要と認められる事業について、需給予測・コスト計算等の精査により質・規模を見直し、事業費を圧縮	
		公募型競争入札等によるコストの圧縮	電子入札の導入による工事コストの低減や公募型競争入札の拡大による入札価格の引き下げなどで、事業費を圧縮	
	3 特別会計の改革	特別会計・一般会計の区分の見直し	特別会計設置当初との状況の変化や事業の実態に応じて、特別会計の区分の見直しや特別会計について事業の民営化・廃止などを検討するとともに、事業実態の明確化を図るため、市営住宅など収入のある一般会計事業の特別会計化を検討。	
		特別会計管理システムの確立	会計を統一的、一元的に管理する体制を構築し、ガイドラインを用い分析・評価のうえ、特別会計年次報告書を作成する。	
		一般会計からの繰出の見直し	当面3年間で一般会計繰出金(H17当り2,500億円)のうち、削減が困難な繰出額を除いた額830億円について、3割削減(250億円)。	
		国民健康保険事業会計等の健全化	保険料の時間外徴収や口座振替の加入勧奨など未収対策の強化や人件費の抑制など事務費の抑制及び医療費の過誤請求チェック体制の改善や減免基準の見直しなど事業運営の適正化を図るとともに、制度改正の要望も行き、国民健康保険事業会計等の健全化を図る。	
	4 公債発行の削減(一般会計)	5年間で公債発行水準を800億円まで削減(除く臨時財政対策債等)	当面の目標(5年後)を、平成4年度以前の公債発行の水準800億円(S62~H3年度平均)とする。大阪市における都市インフラは既に成熟しており、平成4年度以降景気対策の観点もあり事業を前倒しで進めてきたと認識。	
臨時財政対策債等の使途の財政健全化への限定		赤字債である臨時財政対策債(予算340億円)や減税補てん債(予算127億円)は、財源保障がなされているものでもあり、引き続き発行を行うが、その使途は公債償還や負の遺産処理など財政健全化に資するものに限定。		
5 戦略的不良債権処理の体制構築	総合的な財務リスク管理体制の構築	リスク要因を大阪市役所全体で一括管理し、トータルとして大阪市役所に有利な対応策を民間専門家のノウハウを活用し、検討・実施。第三セクター4社の経営監視の継続。		
6 歳入確保策	未収額の圧縮に向けた取組の強化	数値目標の徹底、専門家の活用、厳正な滞納整理の実施、研修等による職員の能力向上、口座振替の促進、納付しやすい環境づくり。		

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
		効率的で強力な賦課徴収体制の整備と運営	事務処理の統合等による効率的な体制運営と賦課徴収体制の強化。臨時職員や効率化による人員で時限的増員。IT技術の活用。	
		受益と負担の関係の適正化	時代の変化を踏まえ、市民の負担水準が施策目的や受益と負担の観点から適当かを検証し、必要に応じ見直し。	
		新たな収入源の模索	課税自主権の活用の検討や大阪市役所所有財産の処分・有効活用や業務に付随する収入の確保。(ネーミングライツの販売、広告掲載等)	
資産の流動化	1 施設の利用率の向上	利用者制限の緩和	事業目的、対象者の利用が妨げられない範囲で利用者の制限を緩和する。	
		一元的な利用案内情報の提供	ホームページで利用案内情報を横断的に網羅した一覧表を公開。将来的には施設を一括管理し、より効率的な情報案内や管理運営を実現する。	
		利用率の向上	利用者制限の緩和や一元的な利用案内情報の提供を行い、少なくとも利用率50%以上を達成する。	
	2 施設の活用の見直し	面積当り経費の削減	指定管理者制度の導入など原則として競争原理の生じる形態での外部委託とし、効率化、変動化を図る。	
		統廃合	ニーズに応じた運用や柔軟な利用料金の設定にも考慮し、施設のあり方を見直し、統廃合の方向性を示す。	
	3 土地の有効活用の促進	未利用地の処分	市有地の一元管理等により売却可能地の抽出を促進し、民間業者の活用等により売却を促進し、税外収入の確保等を図る。	
転活用の徹底		転活用の障害となる法制度の改正要望の実施など、活用検討地の暫定利用等を積極実施。暫定利用地の利用方法等の見直し。総務省の対策を活用し、土地開発公社の長期保有土地を解消。		
グループ経営の質的向上	1 大阪市の関与の見直し	委託料・出資の見直し	監理団体への委託料について評価委員会の報告に従い平成16年度予算比30%削減及び株式会社への出資を見直す。報告団体及びその他の関連団体への委託料・出資の見直しについても早急に検討。	
		法人形態の見直し	監理団体のうち公益法人について評価委員会の報告に基づき、法人形態の見直しを検討・実施。報告団体及びその他の関連団体も調査・分析のうえ見直しを検討。	
		組織運営体制の見直し	監理団体について、委託料・出資の見直し等とあわせ、派遣を継続する一定の考え方に該当しない場合派遣職員を引き上げる。報告団体及びその他の関連団体についても個々に精査し引き上げ。OB職員の再就職のあり方も検討。	
人材マネジメントの再構築	1 職員数の削減	職員採用の凍結。当面5年間で5,000人を超える職員数を削減	平成18年度より5年間で5,000人を超える削減を行う。この他、市大等の独立行政法人化により削減をはかり、職員数3万人台を実現する。  【平成20年3月修正】	
		共通管理業務の集約及び民間への業務委託	各局・区・事業所等に分散している共通管理業務(給与・旅費・福利厚生・物品調達等)を集約・民間委託化し、共通管理業務部門の職員を数百人規模削減する。	

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
		監理団体等派遣職員の大幅な引きあげ	監理団体については、委託料・出資の見直し等とあわせて派遣職員を引きあげ(現派遣職員数の8割程度は引きあげ見込み)。報告団体及びその他の関連団体への派遣職員についても個々に精査のうえ、可能な限り引きあげ	
		50歳からの早期退職制度の導入	50歳から早期退職可能な制度を導入。退職時年齢が低い職員に対しより高い加算率を設定した退職手当割増制度を導入。	
	2 人材の弾力的運用	職員の職種職域を転換(職員の多能工化)し人事異動を拡大	職員の能力を最大限活用するため、職員の多能工化(一人の職員が複数の業務をこなす)を図るとともに、局と局・区をまたがる大幅な人事異動に取り組む。 技能職員の職種の一本化。一般行政職も採用後10年の期間毎に2回は局区をまたがる異動。	
		勤務形態の多様化	人員削減の一方で公務能率を向上し、また、育児・介護等職員の個人的事情への配慮等の観点より、多様な勤務形態の導入について法改正の働きかけも含め新たな制度を構築。	
	局長ポスト等経営層や専門的分野への外部人材の登用、庁内公募の拡大	登用ポスト・求める人材を明確にし、正規採用、任期付採用等多様な形態により外部人材を活用。 庁内公募は、区長を含めた局長級ポスト、民間企業派遣にも拡大。		
組織の生産性の向上	1 業務プロセスの改善	共通管理業務の集約	各所属で行われている給与・旅費・福利厚生・物品調達等の共通管理業務を集約。集約にあたっては、業務改革を行う。(現金取り扱いの廃止等)	
		局・区における業務プロセスの改善	全ての事務事業について業務の集約化、IT化など業務プロセスの改善について点検し、可能なものから順次実施。	
	2 事業の経営形態の見直し	民営化・独立法人化など経営形態の見直し	事業の発展可能性、民間資金導入の可能性等の視点より、大阪市役所の組織全般にわたり経営形態の見直しについて検討。変更の場合、理事長等トップはOB職員以外を広く登用。	
	3 アウトソーシング・民間委託の推進	事務事業全般にわたる民間委託等の推進	民間委託の考え方を整理し、各部門において全ての事務事業について民間委託等の可能性チェックを行い、順次実施。可能性チェックは第三者が点検。	
	4 官民協働(パブリック・プライベート・パートナーシップ)の推進	他の法人(大阪府等)との連携	事業分野ごとに他の法人(大阪府、堺市等他の自治体、国の機関等)との連携を検討。	
		市政全般への民間企業等との協働の推進	検討体制を整備し、外郭団体を含めた事務事業全般について官民協働推進の観点から企業等から提案を募集。	
		市民・地域団体との健全な協働の推進	個別事業推進に際しての市民参画の仕組みづくりを推進。大阪市役所の関与の大きい関連団体等への委託料、補助金等の実態調査をし、健全な協働推進をはかる。	
	5 恒常的評価体制の構築	局・区経営方針と連動した行政評価	各局・区で作成する経営方針や市役所の中での意思決定(予算編成や施策の選択と集中など)のPDCAサイクルと連動した評価システムを構築。	
		第三者評価委員会による独立した包括的評価体制の確立	組織の生産性向上の観点から、業務プロセスの改善や経営形態の見直しなど、各事務事業を広範かつ包括的に評価する第三者評価体制を確立。	

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
職員の生産性の向上	1 勤務実績の給与への反映	職務給(職務と責任に応じた給料)の原則の徹底(級別標準職務・昇格基準の見直し)	一般行政職5級、7級など級別標準職務・昇格基準を見直し、給料表上異なる級間の給料水準の重なり縮小の措置等により、職務給の原則を徹底。	
		新たな人事評価に基づく勤勉手当成績率の導入と昇給制度の構築(査定昇給の導入)	人事評価制度を活用し、勤勉手当に成績率を導入。個々の勤務実績を反映した昇給制度(査定昇給)を実施。	
		特殊勤務手当及び給料の調整額の抜本的見直し	著しい特殊性が認められるか、重複していないか、支給方法は適切か、金額は妥当かについて、基準を定めた上で、個々の手当の方向性を明らかにし、抜本的な見直しを行う。	
	2 職員の資質向上のための柔軟かつ厳格な制度の導入	希望降任制度の実施	職員本人の意思を尊重し、職員の意欲の向上、組織の活性化を図るため、職員の希望に基づく降任制度を導入。	
		人事評価制度に基づく分限降任等の仕組みのルール化	人事評価制度を活用し、勤務実績が不良な職員に対する降任処分等の仕組みのルール化を行う。	

## (2) コンプライアンス改革

### コンプライアンス改革とは何か

コンプライアンスとは、単に法令を遵守するのみならず、社会の要請に柔軟に反応して誠実かつ公正な活動を行うことである。大阪市役所のコンプライアンス改革の目標は、市民からの信頼を回復するとともに、市民の信託に応える行政のあり方を実現することにある。単に不正を正し、責任の所在を明らかにし、そして処分を行うだけでは、市民からの信頼を回復することは困難であるため、市の各組織部門と個人レベルの両方で、何が正しいことを常にチェックし、かつ、組織の日常活動に内部統制の仕組みを根付かせることが必要である。

一連のいわゆる「ヤミ年金」「カラ超勤」「職員厚遇」に代表される問題《図 30、31 参照》や、市民の疑惑を招く行為を抑止するうえでは、透明性の確保が不可欠である。具体的には、公正確保のための内部統制や外部監視制度、情報公開の徹底、問題点が誰にでもわかるようなきめの細かい財務情報の開示などが必要である。

《図 30》

一連の“ヤミ”・“カラ”・“厚遇”問題の総括		
カラ残業の問題	ヤミ年金・退職金、ヤミ専従問題	厚遇問題
<ul style="list-style-type: none"> <li>・カラ残業が発覚 住民と大阪市役所が和解 (平成10年10月)</li> <li>・テレビ報道によりカラ残業が再発覚 (平成16年11月)</li> <li>市監査委員の勧告、会計監理検討委員会の報告に従い、返還 (平成17年2～7月)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ヤミ年金・退職金を供与している事実」が発覚 (平成16年12月)</li> <li>平成16年度末退職者以降について廃止 (平成17年1月)</li> <li>市監査委員の勧告に従い、互助組合連合会が公金部分を返還 (平成17年8月)</li> <li>・「ヤミ専従問題」が発覚</li> <li>過払い分として市労連が給与を返還しながら条例の改正へ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民の理解が得られない福利厚生関連の公金支出の実態が発覚</li> <li>互助組合の本人掛金と市交付金の割合を1:2から1:0へ変更 (平成17年2月)</li> <li>・平成17年度予算を166億円削減</li> <li>追徴課税</li> <li>・監理団体についての厚遇の見直し(5億円)</li> <li>・OB団体への厚遇の見直し(3億円)</li> </ul>

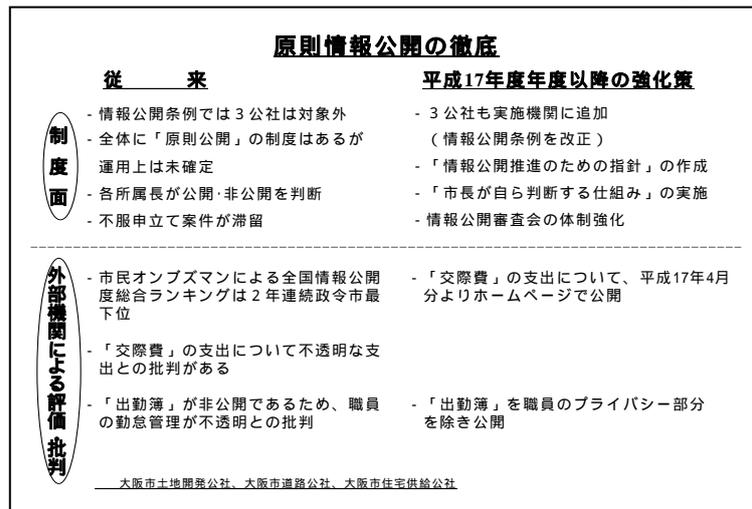
《図 31》

不健全な労使関係の実態	
各種委員会からの指摘	職員に対するアンケート
<p><b>「福利厚生制度等改革委員会」の指摘</b></p> <p>「今回見直しをした福利厚生事業の問題は、大阪市役所が抱える問題の氷山の一角でしかない。背景には、経営体制上の不備があり、それが、他分野における非効率な公金の支出につながっている可能性がある。従って、4月以降の改革本部においては、次の視点から大阪市役所組織全体の経営の総点検を行う必要がある。」(中略)「- 労使関係のあり方についても見直す。」(平成17年4月1日報告)</p> <p><b>「互助連合会給付金等調査委員会」の指摘</b></p> <p>「書面化できない、あるいは書面が存在していても当委員会に提出することができないような労使交渉や労使合意が日常的に行われているのではないかと疑いが濃厚である。控えめに言っても、労使交渉の内容が極めて不透明であったとの批判は免れない。そして、このような不透明な労使交渉が、給与条例主義等に違反する違法な公金支出の温床となっているほか、公正であるべき行政をゆがめている。労使関係は、癒着、馴合いであるとの批判は正論を對えており、不健全な労使関係であるといつてもよい。」(平成17年8月26日報告)</p>	<p>・組合との事前協議が多過ぎる。何でも協議や情報提供しなければ何んでもできないというのはおかしい。あたかも組合が支配しているようである。</p> <p>・職員団体との調整に時間がかかりすぎる。支部との調整以外に、班や本部とか細分化されすぎている。組合に人事権を握られているので、組合に誰も逆らわない。</p> <p>・新しい業務を入れていく場合、非常に細かい部分まで組合の了解を得なければならずそのための業務量は多く超勤にもつながっている。もっと基本的な部分のみの労使の合意で業務を進めていけないものか。</p> <p>・人材の適正配置がなされていない。組合を辞めたいが、やめられない。</p> <p>・何をすることも組合にお伺いをたてるのが基本である習慣はなかなか治らず市民サービスの推進を進めるには壁である。組合との交渉・事前協議等早急にガイドラインを公表してほしい。</p> <p>・依然として労働組合を「気にしながら」業務を行わなければならない。市長は労働組合との関係の適正化をいわれているが、実態は旧態依然のまま。市長の意思が組合側はもちろん、市幹部にも十分伝わっていない。時間外のOA機器の使用や1ヶ月の超過勤務時間などに限って、協議が必要な状況であるし、管理運営事項もしかりである。</p> <p>・既存の労使関係を崩していく必要性は誰もが思っているところだが、全体的に統一した考え方がないためマニュアルを作成する必要あり。組合の感覚が世間からずれている。</p>

また、情報公開に関しては、従来から大阪市役所は全国の自治体の中でも特に公開度が低いと指摘されてきたが、これについては既に平成 17 年度から是正に着手し、既に、情報公開条例の改正や交際費のホームページ公開などを実施している。しかし、制度を変えても実態が変わらないというのでは意味がなく、実際に情報公開の徹底が組織の風土として定着するかどうかというのは今後の大きな課題である。そこで今回の市政改革マニフェストでは「実行する」というところに重きを置いた。

「原則公開」の運用を早急に定着させ、早めに課題の段階から情報開示していく行政運営スタイルへの転換を図り、特に「市長が自ら判断する仕組み」を厳格運用する。また、66 の監理団体・10 の報告団体に加えて、70 の関連団体についても大阪市役所の財政的・人的関与を積極的に公表していく。《図 32 参照》

《図 32》



さらに、業務遂行に付随して守られなければならない価値として、「安全」「環境」「個人情報」の3つがあるが、これらを配慮することは、市政運営の経済効率性や透明性の向上とは表裏一体の関係にある。言うまでもなく、経済効率性の追求だけでなく、「安全」「環境」「個人情報」を守ることは、企業においてはもとより、行政の場合なおさら重要なことでもある。

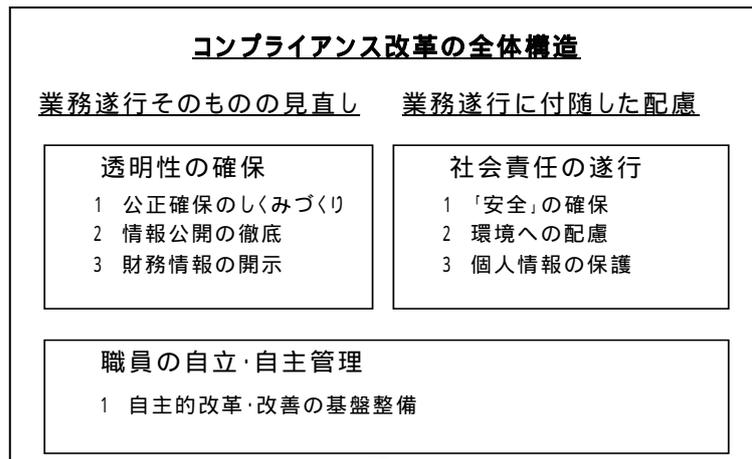
組織のコンプライアンスを担保するうえで、個々の職員の自覚が一義的に重要であり、そのためにも、職員自らが問題を発掘し、積極的に改善に取り組むという、職場の風土づくりが必要である。

職場における新しい風土づくりの方法として、職場改善運動の展開、新しい職員提案制度の作り直し、職員行動指針の策定が考えられる。

### コンプライアンス改革の全体構造

コンプライアンス改革は3つの柱から成っており、業務遂行そのものの見直しとしての「透明性の確保」、業務遂行に付随した配慮としての「社会責任の遂行」、それから「職員の自立・自主管理」を支える存在としての「職員の自立・自主管理」がある。《図 33 参照》

《図 33》



業務遂行の基本は透明性の確保に始まると考える。一方、従来、業務遂行といえば、決められたことをきっちり行うとか、効率的に行うと言われてきたが、効率性や適法性だけではなく、今後は、社会責任ということも視野に入れて考えなければならない。さらに、透明性の確保も社会責任の遂行も、職員の自律・自主管理がなければ達成は不可能であるし、また、自ら改革に取り組んでいくという風土を作ること自体が、改革のそもそもの本質であると考え。従って、この3つの柱は、セットで考えていくべきものである。

## コンプライアンス改革の具体内容

具体的には、コンプライアンス改革の3つの柱の内容は次のとおりとなる。3つの大項目に、7つの課題、19の具体的取り組みを提示している。

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
透明性の確保	1 公正確保の仕組みづくり	内部統制システムの確立	組織の服務規律を徹底し自浄能力を高めるために、内部コンプライアンス部門の設置、「公正職務執行に関する要綱」の改正し、団体・市民等からの要望などをすべて記録、公益通報制度の導入などを実施	
		外部監視制度の構築	市の組織内部のコンプライアンス機能を補完するために、市長直属の外部委員会を設置	
		入札制度(電子入札)の改革	談合を排除し、入札の透明性と競争性を確保するための入札改革	
	2 情報公開の徹底	情報公開制度の原則公開運用の定着	「情報はすべて原則公開」であることを職員に定着化	
		積極的に情報開示していく行政運営スタイルへの転換	「ガラス張り」の市政を実現し、市民の市政参加を推し進める観点から、「積極的な情報開示・市民との情報共有」の風土を根付かせる 【平成20年3月修正】	
		監理団体・関連団体の情報公開の徹底	監理団体など計146団体に対する大阪市役所の財政的・人的関与などの情報公開を徹底	
3 財務情報の開示	公会計制度の抜本的見直し	大阪市役所の経営状態を明らかにするために民間企業的な視点による財務諸表の整備		
	予算・決算情報のきめ細かな開示	予算書・決算書を市民からわかりやすくするための補完資料整備		
社会責任の遂行	1 「安全」の確保	安全管理に関する全庁的な取組体制の確立	事故情報や防止ノウハウを全庁的に共有する安全管理体制を構築	
		多発する交通事故の削減に向けた対策の導入	市バス・ごみ収集車などをはじめとする交通事故の予防策を研究	
		市民利用施設における事故の削減に向けた対策の導入	多くの局に共通する市民利用施設での事故防止対策を研究	
	2 環境への配慮	大阪市自らが率先した環境保全行動の強化	大阪市役所自らが事業体として、積極的な庁内での環境保全行動の取組強化	
		環境関連計画の推進	環境関連の市の施策の着実な実行	
	3 個人情報の保護	市が保有している個人情報の必要性の再チェック	大阪市役所が既に保有している個人情報についてその必要性を再チェックして市民からの信頼感を確保	
委託先業者が保有する個人情報の保護対策		市の委託先業者が保有する個人情報の保護体制の厳格化により大阪市役所に対する市民からの信頼感を確保		
市職員自身の個人情報保護		職員自身の個人情報の扱いについて考え方を整理		
管理 職員の自立・自主	1 自主的 改革・改善の 基盤整備	職場改善運動の展開	職場改善運動の展開により、職員が自らの仕事の意義を見つめ直し、常に職場を改善する風土を醸成	
		新しい職員提案制度の作り直し	職員自身が発案して、そのアイデアで新しい仕事にチャレンジできる仕組みづくり	
		大阪市職員行動指針の策定	市民から信頼される大阪市役所職員として、日常的に行動すべきことがらの明示	

### (3) ガバナンス改革

#### ガバナンス改革とは何か

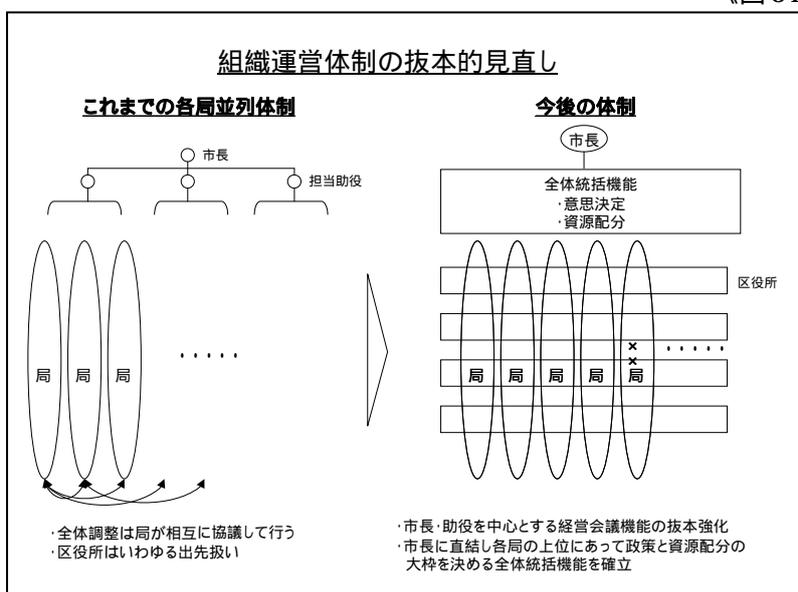
環境変化に即応し、日常的な改革を持続させる組織体質をつくり上げるために、政策・意思決定の集権化と執行の分権化を同時に目指していく。

大阪市役所は、局の縦割り体質が極めて強く、局・部・課の組織のくくりについても、必ずしも政策テーマごとにくられてはいない。また、局間に業務の重複があったとしても、事業所の予算執行は局で決められた使途に従わなければならないなどの問題点がある。

また、外郭団体についても一元的に統括管理できていないという問題点がある。

事業のユニットは、今後、例えば「子ども関係」といった、市民にとってわかりやすい政策テーマごとの経営管理しやすい単位にくくり直し、また、それにあわせて局の統廃合・再編成を行うなど、内部の組織構造を抜本的に見直ししていく。監理団体をはじめとする外郭団体についても、経営状況の監視やコントロールなどを一元的に統括管理することとする。《図 34 参照》

《図 34》



大阪市役所は、これまで他の自治体に比べ、各局の自主性を尊重する経営スタイルをとってきており、これは高度成長期には効果的に機能したが、今日のような全市的な危機状況においては、逆に全庁的な方針転換の遅れにつながり、マイナスに作用しているとも言える。

一方で、行政ニーズは地域特性を反映し、多様化しつつあるため、業務執行については、区役所・事業所などの現場部門へ大幅に権限移譲する必要がある。

また、高度化する政策課題に対応するためには、各種審議会のあり方や人選の見直し、職員のスキル向上のための投資など、政策形成の仕組みの高度化と人材育成が重要である。

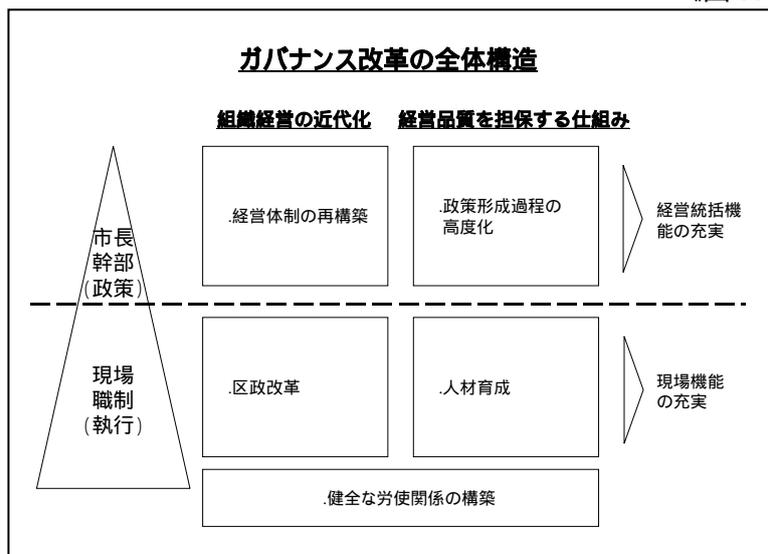
なお、大阪市役所の様々な問題の背景には、不健全な労使関係があると言われており、今後は市民の理解を得られるような健全な労使関係を構築していく。

## ガバナンス改革の全体構造

ガバナンス改革では、経営統括機能の充実や現場機能を充実させるために、組織経営の近代化や、経営品質を担保する仕組みづくりを行っていく。

具体的には 5 つの取組があり、市長や幹部職員の政策決定レベルでは、組織経営の近代化、つまり組織改革や会議体の改革をはじめとする「経営体制の再構築」に取り組み、合わせて経営品質を担保する仕組みづくりとして「政策形成過程の高度化」に取り組む。一方、現場の執行レベルでは、組織経営の近代化として「区政改革」に取り組み、同時に、現場レベルで経営品質を担保する仕組みづくりとして「人材育成」のあり方を見直す。また、一連の職員厚遇問題や給与問題を産み出した背景と言われている労使関係の健全化を図る。《図 35 参照》

《図 35》



## ガバナンス改革の具体内容

ガバナンス改革の主な項目は5つあり、内容は次のとおりである。5つの大項目に、12の課題、21の具体的取組となる。

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
経営体制の再構築	1 トップマネジメント機能の強化	資源の集中管理体制の確立	人事・予算・資産の一元管理体制確立など都市経営会議の再構築。最終意思決定の場としての都市経営会議とは分離した、情報共有・議論の場としての執行会議の設置。市政改革マニフェストの進捗監視(都市経営会議メンバーと外部有識者等で構成)。	
		実効性ある市長の経営補佐機能の確立	経営企画室・市長室・改革本部等の重複体制の整理と、人事・資産・予算の基本方針の策定及び市政改革マニフェストの推進に関する調査・統制機能の付与等。	
		横断的課題への対応	横断的課題については副市長プロジェクトとし、権限をもった推進本部体制を再構築。専任スタッフを設置し、市長の経営補佐部門と連携。	
	2 局と局長、区と区長の位置づけと責任の明確化	市長に対する局長の責任の明確化	局・区経営方針、局長・区長改革マニフェストの作成と局長・区長の目標管理制度の実施。改革マニフェスト実施のための局内・区内組織の弾力的運営の権限付与と実効性ある局議等の実施。	
		局・区経営方針と評価システムの確立	局長・区長の改革マニフェスト推進のための目標と期限の明確化、実効性ある部課長の目標管理制度運用など、局・区内の局長・区長に対する部課長の責任の明確化。	
	3 組織の再構築	内部の組織構造の見直し	政策テーマごと、経営的に見やすい単位ごとに局の統廃合・再編成を実施。また、局を超えて縦割りになっている課組織につき、生活者の視点から局を超えて課を再編。	
監理団体のガバナンスの再構築		経営状況の監視・コントロール、民間人材の積極的登用などの役員の見直し、委託料の見直しなど、監理団体をはじめとする外郭団体の一元的統括管理。		
区政改革	1 区の自律経営	区長への権限の移譲(予算・人事)	予算について区役所の直接要求(政策立案部分)の実施など、政策立案機関としての区役所の位置づけの明確化と権限移譲の検討。あわせて、区長公募制を導入。	
		政策形成の強化、機能の拡大・充実	地域の住民ニーズを把握するための機会・場を増やし、地域特性に応じた住民ニーズの把握。区の経営方針策定と区で行うべき業務の再設計。	
	2 地域に応じた業務の再構築	新たな業務単位の検討	サービス窓口の再配置の検討、賦課徴収体制の検討、政策立案の対象となる区域の統合など、全市的な視点からの効率的な業務単位の検討。	
		地域活動のプラットフォームの形成と活動支援	「未来わがまちビジョン」推進のための人材面・資金面からの支援を行うなど、地域活動のプラットフォームの形成と活動支援。	
	区役所の独自取組の推進	現在の全区統一した業務の実施にとどまらず、区役所の課題や特性に応じた業務が実施できるよう、権限・予算などの制度面を変更し、区役所間での健全な競争状態をつくる。また、区のホームページの改善・充実など区役所の自主的な改善への取組を進める。		
人材育成	1 能力・実績に基づく人事管理の推進	能力と実績に基づく新人事評価制度の導入	役職の役割・職責を明らかにし、役職に応じて必要とされる職務能力に対してウェイト付(めりはりを付けること)を行うなど能力・実績に基づく新たな人事評価制度を導入。対象を全ての職員に拡大。	
		業績評価への目標管理制度の本格的実施	係長以上全職員を対象に組織目標と連動した目標管理制度を本格導入。目標管理の達成度を勤勉手当成績率に反映。	

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
	2 キャリア(職歴提示)開発の仕組みの構築	課長級以下職員のキャリア(職歴提示)開発制度の導入	課長級以下職員にキャリア開発シート(資格免許、能力開発の意向、異動の意向等記載)を提出させ、キャリア開発に取り組む。上司による面接を年に1回実施。	
	3 研修制度の見直し	外部機関(人材)を活用した職員研修の見直し	研修全体のプログラム設計を含め外部機関を活用。研修メニューは職員ニーズに応じ見直し(スキル系、専門系研修の拡大)。研修効果の評価手法も検討。	
		キャリア(職歴提示)開発と研修との連動化	各職位に求められる能力・職員像を示すことで、職員のキャリア開発の中で求められる能力を明らかにした上で、キャリア開発に対応した研修制度を構築。	
政策形成過程の高度化	1 予算編成過程	予算編成過程の公開等	平成18年度予算の編成過程より、局配分予算算定案・重点政策予算枠予算要求案の市長助役説明資料および市長査定資料等について公開を試行実施。	
	2 審議会や第三者委員会のあり方の見直し	審議会や第三者委員会のあり方の見直しと情報公開	第三者委員会を中心に活動状況を点検。委員選任方法、運営方法の見直し等、活性化の具体的方法の検討と審議内容(議事録)の迅速かつ全面的情報公開。	
健全な労使関係の構築	1 組合との関係の見直し	組合との関係の明確化	組合との関係について実態を明らかにするための調査を実施。協議事項の具体化、協議の当事者・協議の場など協議ルールを確立。協議とは別に意見交換の場を設定し、ルールを明確にして意見交換。	
	2 市民からの信頼の獲得	組合との交渉・協議結果の情報公開の徹底	交渉のプロセスやスケジュール、交渉結果をホームページ等で公開。	

## 第4章 実施管理体制の構築

大阪市役所はこれまで局を中心とする分権的な経営体制をとってきた。近年はそれを見直して、都市経営会議や経営企画室などの全体統括機能を設けてきたものの、各部局からの積み上げ案件を調整するにとどまってきた。

今後の改革の実行には、従来の局・区の枠組みを超えた人材、資産、資金の流動化や各種調整を統括的に行う市長直轄の機能が必要となる。

市政改革マニフェストを「絵に描いた餅」にしないためには、実効を担保し、かつ、こまめに進捗を監視する体制が必要である。そのため、3ヶ月毎に市民に対し、進捗報告を行うこととし、また、経営トップのメンバーと外部有識者等が月に1回程度会議を開催し、進捗を監視することとする。

### (1) 経営トップの会議体

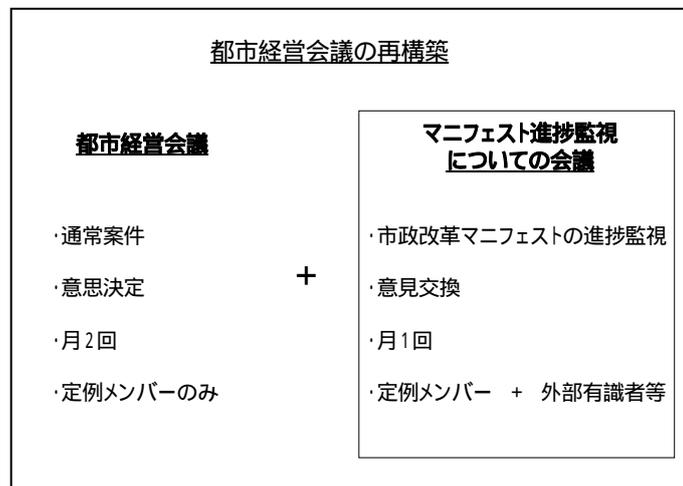
現行の経営トップの会議体としては、平成16年4月に設置された都市経営会議がある。これは月1~2回開催されており、構成メンバーは、市長、助役、収入役、経営企画監、市長室長、総務局長、財政局長、計画調整局長である。

この会議では、その都度出される重要施策や市政の重要事項などの課題について討議を行っているが、決定された市全体の施策の実施状況をPDCAサイクルに従ってチェックするといった体制ができていない。

今後は、情報の共有化や意思決定までの議論の場については、執行会議として都市経営会議とは分離し、都市経営会議は、市政の重要事項についての意思決定や、各局・区からの経営改革や施策の目標について、その是非を討論する場に改める。また、会議で決定された事項の実施状況についても事務局が進捗管理を行う。

また、改革マニフェストの進捗状況を定期的に把握し、進捗監視と軌道修正を促すため、都市経営会議メンバーと外部有識者等で構成する会議を月に一回程度開催する。《図36参照》

《図36》



### (2) 全体統括機能

現在、市役所全体を統括する部局として、市長室、経営企画室、市政改革本部が鼎立しており、さらに財政面は財政局、人事面では総務局と、別の局が管理している。

そのため、管理機能が分散し、各局間の連携をとることが困難であり、人材、資産、資金の動きを一元的に把握する機能が弱い。

右肩上がりの経済のもと、税収が増加している時代は、各局がそれぞれの分担領域で事業を広げ、量的拡大を図っていても対応できたが、今後は、限られた資源を有効に配分する必要があるため、管理機能を一元化し、また、各局の対策の中身も調整する必要がある。そのため、今後、財政・人事の大方針は全体統括機能とトップ会で決めることとする。

### (3) 現場職制

交通局、水道局、教育委員会はそれぞれの長が任命権を持っているように、言わば独立経営体制をとっている。このような縦割り組織の中では目標も実行も小さな枠の中で自己完結し、人や施設の流動化の余地が乏しい。

今回の改革では、こうした壁は壊し、そのうえで、各局長・区長は、市政改革マニフェストに沿った形でそれぞれが改革マニフェストを策定し、市長との間で目標などを合意し、改革を実行していくこととする。

《以上、(1)、(2)、(3)について、図 37 参照》

《図 37》

全体統括機能の充実			
	現 状	現状の問題点	今後の方向性
経営トップ の会議体	- 都市経営会議 (月2回) (市長、助役、収入役、 経営企画監、市長室長、 総務局長、財政局長、 計画調整局長が出席)	- その都度出てきた 課題について討議 - P D C A サイクル* に従った現局チェ ックの形になって いない	- 各局・区から予め目 標の説明を受け、そ れに沿って進捗を管 理 - 単なる情報の共有化 や個別案件の処理は 別途行う
全体統括 機 能	- 市長室、経営企画室、 改革本部が鼎立 - 財政・人事(総務局) はさらに別の局が管 理	- 管理能力が分散し、 連携できない - 人材・資産・資金の 動きを一元的に把握 する部門がない	- 一元化 - 財政・人事の大方針 は全体統括機能とト ップ会で決める
現場職制	- 任命権を持つ 交通局、水道局、教 育委員会は独立経営 体制 - 例えば全大阪市役所 について人事を把握 する組織がない	- 縦割り組織の中で目 標も実行も自己完結 - 人や施設の流動性が 乏しい	- 市長と局長・区長 の間で予め目標を 合意 - 市政改革マニフェ ストに沿って改革

\* 計画(Plan)を実行(Do)し、評価(Check)して改善(Action)に結びつけ、その結果を次の計画に活かすプロセスのこと