

# 大阪市政改革マニフェストに基づく 新しい行財政改革計画

平成 18 年 3 月

大 阪 市

## はじめに

大阪市では、平成 13 年 3 月に策定した「新行財政改革計画」に基づき、“市民と協働して自立的・総合的に都市施策を企画・実施する分権型行政運営システムの構築”、“中長期を見据え、積極的なまちづくりの推進を支える安定した財政及び機能的・効率的な行政運営の確立”を基本方針として、市政への市民の参画と市民との協働の推進、行政運営システムの改革、事務事業の再構築、組織機構の再編整備や職員数の削減など、行財政改革を進めてきました。

しかしながら、現在大阪市は危機的な財政状況や職員の福利厚生制度の問題等に端を発する市民からの信頼の喪失などの危機的な状況に直面しています。

この危機的な状況を克服し、本格的な地方分権社会を迎える中、マスタープランなどに基づき、内外から創造的な人材が集い、活力あふれる新生「大阪市」づくりの着実な推進を支える組織基盤づくりのため、さらなる抜本的な行財政改革(市政改革)を遂行しなければなりません。

そのため本市では、市政運営全般にわたる点検作業に基づき、平成 18 年 2 月に「市政改革マニフェスト(市政改革基本方針)」を取りまとめ、単なる減量経営にとどまらない市政全般にわたる抜本的改革に取り組むことを明らかにしました。

この「大阪市政改革マニフェストに基づく新しい行財政改革計画」は、「市政改革マニフェスト(市政改革基本方針)」における取組課題の中でも、最も喫緊の課題とも言うべき財政危機の克服に関連する行財政改革の各取組の基本的な考え方や今後 5 年間ににおける具体的取組を明らかにするものです。

第一部で行財政改革推進にあたっての基本的な考え方を示し、第二部ではそれを踏まえた具体的な事務事業の見直しや民間委託等推進の取組内容、組織再編の方向性などについて、集中改革プランとしてとりまとめました。また、第三部にはこの計画を確実に進めるための実施管理体制などについて記述しています。

当面 5 年間の行財政改革は、本計画に基づき推進しますが、市民の皆様のご意見などを踏まえ、また、それぞれの取組の進捗状況、社会経済情勢の変化等に伴う新たな取組や現計画の見直しの必要性等を勘案し、来年度以降も適宜、見直していきます。

新生「大阪市」づくりにつなげる、自律改革を持続する組織基盤の構築のため、新たな行財政改革に大阪市一丸となって取り組んでまいります。

## 目 次

### 第一部 行財政改革の推進

#### 第1 基本的な考え方

1	これまでの行財政改革の取組経過	1
2	大阪市政が直面する現状認識	1
3	本計画の目的	3
4	行財政改革の基本的な考え方	3

#### 第2 行財政改革の取組の基本方針

1	事務事業の再構築	5
2	監理団体及び関連団体の見直し	7
3	健全な財政運営をめざして	9
4	その他	13
	(1)区政改革	13
	(2)資産の有効活用	14

#### 第3 行財政改革を支える仕組みの構築

1	職員の意識改革と能力の開発・活用	16
2	恒常的評価体制の構築	17
3	市民の視点にたった市政運営の確立	17

### 第二部 集中改革プラン

1	事務・事業の再編・整理、廃止・統合	20
2	民間委託等の推進	31
3	定員管理の適正化	40
4	組織機構の再編整備	42
5	第三セクターの見直し	44
6	給与制度の抜本的な見直し	52
7	経費節減等の財政効果	55

### 第三部 計画の推進にあたって

1	計画期間	59
2	実施管理体制	59
3	推進状況の公表	59

## 第一部 行財政改革の推進

### 第1 基本的な考え方

#### 1 これまでの行財政改革の取組経過

大阪市では、平成13年3月に策定した「新行財政改革計画」に基づき、“市民と協働して自立的・総合的に都市施策を企画・実施する分権型行政運営システムの構築”、“中長期を見据え、積極的なまちづくりの推進を支える安定した財政及び機能的・効率的な行政運営の確立”を基本方針として、行財政改革を進めてきました。

この「新行財政改革計画」では、市政への市民の参画と市民との協働の推進、行政運営システムの改革、「分権推進プログラム」の策定や、事務事業の再構築、組織機構の再編整備、外郭団体の活用と見直しなどに取り組み、職員数についても、市長部局等(消防局及び行政委員会を含む)及び地方公営企業である交通局、水道局を合わせて4,000人を超える削減を図るなど、着実に推進してきたところです。(平成12年10月現在職員数 51,854人、平成17年10月現在職員数 47,608人、増減  $\Delta 4,246$ 人( $\Delta$ 約8%))

しかしながら、現在本市は、危機的な財政状況や職員の福利厚生制度の問題等に端を発する市民からの信頼の喪失などの危機的な状況に直面しています。

この危機的な状況を克服し、本格的な地方分権社会を迎える中、マスタープランなどに基づき、内外から創造的な人材が集い活力あふれる新生「大阪市」づくりの着実な推進を支える組織基盤づくりのため、さらなる抜本的な行財政改革(市政改革)を遂行しなければなりません。

#### 2 大阪市政が直面する現状認識

本格的な人口減少・超高齢化社会の到来など時代の潮流に適切に対応するため、巨額の借入金残高を抱える国及び地方においては、行財政改革を断行し、財政の健全化を図ることが喫緊の課題となっています。

大阪市においても、平成14年11月に財政非常事態宣言がなされ、公共事業の抑制や工事コストの削減、職員数の削減などに取り組んできましたが、平成16年度決算では、市税収入が8年振りに前年度決算を上回ったものの、生活保護費をはじめとする義務的経費が増となったことなどにより、財政の硬直度を示す経常収支比率が過去最悪の103.6%となりました。

市税収入については、基幹税目である固定資産税・都市計画税が地価の下落による低迷が続くなど、今後も当分の間低水準で推移することが見込まれるととも

に、増嵩していくことが確実な公債費や扶助費といった経常経費の状況に鑑みれば、本市財政は今後、一層厳しい状況となることが見込まれます。

昨年4月に算定した収支概算では、先行き不透明な地方財政対策を一定確保し、既に決定している歳出削減方針や歳入確保策を織り込んだとしても、平成20年度には約800億円の収支不足額が生じる見込みであり、また、基金を全額取り崩したとしても、同年度までの累積赤字が約1,400億円と見込まれ、「準用財政再建団体」への転落も想定されるなど、本市財政は危機的な状況に陥っています。

平成16年末以降、次々と明らかになった、職員の福利厚生制度、超過勤務手当等の問題により、市政運営に対する市民の信頼は大きく損なわれました。

職員の福利厚生制度に関する問題については福利厚生制度等改革委員会を、また、職員互助組合連合会の給付金事業及び超過勤務の不適正な処理に関する問題については互助連合会給付金等調査委員会をそれぞれ設置し、委員会からの、問題の所在の指摘や改革案の提示等を踏まえ、これまでに職員互助組合、健康保険組合に対する公金の投入の見直し等を行い、また、4つの互助組合の統合、業務の民間委託の方向性を明らかにするなど、抜本の見直しを進めています。

さらに、市民の信頼を回復するためには、これらの取組による問題の是正はもとより、情報公開の徹底、自律的に改革を持続する組織基盤づくりなどを進めなければなりません。

以上の現状認識のもと、本市では抜本的な市政改革を断行するため、平成17年4月に市長を本部長とする「市政改革本部」を設置し、外部委員の参画を得ながら、市政運営全般にわたり、これまでの事務事業のあり方についてはもとより、財政・人事・資産など組織全体に関わる課題についての点検作業を行い、また、個別事業の分析などを進めました。

その結果、平成18年2月には本市として「市政改革マニフェスト(市政改革基本方針)」を取りまとめました。この「市政改革マニフェスト(市政改革基本方針)」では、現在本市が直面する、財政危機、市民からの信頼の喪失、職員の士気と自信の低下といった危機を克服するため、単なる減量経営にとどまらず、市政運営全般にわたる抜本的改革として、

- (1)健全かつ持続可能な経営体質の確立をめざす“マネジメント改革”
- (2)自律的に社会責任を遂行する組織風土の確立をめざす“コンプライアンス改革”
- (3)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めざす“ガバナンス改革”

の3つの改革、87項目の具体的取組を実施することを明らかにしています。本市

は、自律改革を持続する確固たる組織基盤を確立するため、「市政改革マニフェスト(市政改革基本方針)」の実現に向けて取り組んでまいります。

### 3 本計画の目的

大阪市は、現在、財政危機、市民からの信頼の喪失、職員の士気と自信の低下の3つの危機に直面していますが、このうち財政危機については、前述したとおり、平成20年度には「準用財政再建団体」への転落のおそれもあり、その場合、本市が独自で実施してきた各種市民サービスの全面的見直し、まちづくり施策の凍結など市政に深刻な影響をもたらすとともに、さらなる市民からの信頼の喪失、職員の士気等の低下をもたらすほか、大阪地域全体の信用力の大幅な低下を招くおそれもあります。

こういったことから、財政危機の克服は最も喫緊の課題と言えます。

「市政改革マニフェスト(市政改革基本方針)」でも、財政危機を克服する改革としてマネジメント改革を中心にその方向性を明らかにしていますが、その課題の緊急、重大性に鑑み、あらためて本計画において財政危機克服に関連する各取組の基本的な考え方や今後5年間における具体的取組を明らかにするものです。

### 4 行財政改革の基本的な考え方

大阪市ではこれまでも行財政改革を推進し、効果的・効率的な業務執行体制による職員数の削減などに取り組んでまいりました。現在本市が直面する危機的な財政状況を克服するためには、組織、人員、予算規模など行財政規模のより一層の圧縮に取り組む必要があります。しかし、社会経済情勢の変化に即応し、高度化・多様化する市民ニーズに適切に対応するためには、従来のような行財政規模の圧縮にとどまらず、官民の役割分担の見直しなど、事務事業のあり方を構造的に見直し、また、市政運営に経営的な視点を取り入れ、限られた資源を最大限に活用するなど新たな視点にたった改革に取り組む必要があります。

今回の行財政改革の基本的な考え方は次のとおりです。

#### (1) 身の丈改革

大阪市はかつて、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りました。「大大阪市」と呼ばれた時代もあり、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

大転換を図ってきました。戦後においても、人口規模は大きく、道路・港湾・公園・下水道など生活や経済活動の基盤、すなわちインフラ整備を進めてきました。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、そのストックは現在においても活かされています。

しかし、昭和 50 年代以降は人口や企業数が減少するなど、経済機能が相対的に低下する中で、税収が伸び悩んでいったにもかかわらず、本市は時代の変化に対応した方針転換が十分にできず、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るなど、厳しい財政難を招くことになりました。

そこで、今回の行財政改革では、財政危機を克服するため、人口や企業数の減少、或いは、税収の大幅な落ち込みなど、本市が直面する厳しい現実を直視し、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水準にすること、すなわち“身の丈改革”に取り組むことが非常に重要であると認識しています。

そのための具体的取組として、身の丈に合わせた経常経費の圧縮、新たな手法を取り入れた投資的経費の圧縮、公債発行の削減などの財政構造改革や、監理団体・報告団体及びその他の本市関連団体への本市の関与の見直し、さらには、職員数の大幅な削減などに取り組んでまいります。

## (2)ニュー・パブリック・マネジメントの考え方による業務執行の効率化

財政・人員など行財政規模の大幅な圧縮を進める中で、限られた行政資源を最大限に活用し、市民ニーズに即応した行政サービスを展開するためには、組織全体として業務執行の一層の効率化が欠かせません。

そのために、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ニュー・パブリック・マネジメントの手法により、本市の事務事業全般にわたり、これまでの業務執行体制や執行方法の総点検を行い、その中で、全ての事務事業について、業務プロセスの改善に取り組むことはもとより、廃止又は縮小すべき事務事業の見直し、民間委託化など官民の役割分担の見直し、さらには、経営形態のあり方の点検・見直し、市場化テストの実施に向けた取組など、事務事業の再構築を行い、業務執行の効率化に取り組めます。

## (3)経営の仕組みの導入と情報公開の徹底

行財政の規模を“身の丈”にあった水準に見直しを行う中で、高度化・多様化する市民ニーズに対応した行政サービスを効果的・効率的に展開するために、市

政運営に“経営”の考え方、仕組みを導入していきます。

経営管理の原点である組織としての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明確にし、その目標を実行するための具体策を各局長・区長が市民・職員に明らかにしたうえで実行します。

そして、その取組については恒常的な評価体制を構築し、点検・評価結果を経営方針等に反映させるシステムを確立します。

さらに、職員個々の勤務実績の給与への反映や、限りある人員・予算・資産を最大限に有効活用するための一元的調整管理機能の構築などに取り組んでまいります。

また、いわゆる職員の“厚遇”問題など、この間、市民から批判が寄せられることとなった数々の問題の背景には、十分な情報公開がなされない中で、様々な意思決定が行われてきた市役所の体質があることは否定できません。

今後、市民からの信頼に基づく市政運営を確立し、市政への市民の参画と市民との協働を推進するためには、市政運営全般にわたる透明性の確保、市民との情報の共有が欠かせません。自律改革を持続する組織基盤を構築するため、徹底した情報公開に取り組めます。

## 第2 行財政改革の取組の基本方針

### 1 事務事業の再構築

“身の丈改革”を進めるためには、職員数の大幅な削減が欠かせません。具体的な定員管理の考え方は、第二部の「集中改革プラン」の中で示しますが、職員数の大幅な削減に取り組む中で、市民ニーズに適切に対応した行政サービスを展開するために、ニュー・パブリック・マネジメントの考え方を取り入れながら、これまでの業務執行体制や執行方法の総点検を行い、官民の役割分担の見直しなど事務事業の再構築に取り組み、業務執行の効率化を図ります。

#### (1) 事務事業の廃止・縮小

個々の事務事業について、社会経済情勢の変化に鑑みその必要性や効果が十分にあるのかどうか点検し、必要性や効果が乏しくなっている事務事業については廃止又は縮小します。類似・重複している事務事業についても、その目的や内容を精査して統合等を図ります。

## (2)業務プロセスの改善

行政として引き続き実施すべき事務事業であっても、全ての事務事業について、限られた行政資源を最大限活用した質の高いサービスを効率的に提供するという観点から、業務の集約化、IT化の推進、諸手続きの簡素化など、業務プロセスの改善に取り組みます。

## (3)民間委託等の推進

全ての事務事業について、大阪市自らが直営で行うのか、或いは、民間委託等外部資源を活用するのか、統一的なチェックシートを活用し点検します。

行政は、市民ニーズを的確に把握して、社会経済情勢に即した政策・施策を企画立案するとともに、民間市場が十分に成立していないなど民間部門が果たすことができない役割を担うということを基本的な視点として、民間に委ねた方が効率的な業務執行がなされ、また、蓄積されたノウハウにより提供サービスの向上が期待されるものについて、指定管理者制度への移行や民間委託化するなど民間部門を最大限活用します。

## (4)経営形態の見直しについて

事務事業について、大阪市が実施すると判断した場合でも、市役所が公務として継続実施するのか、執行部門を市役所から分離独立させ、地方独立行政法人、財団法人、株式会社等の他の法人が実施した方がよいのか、提供するサービスの効率性や内容・質の向上などの観点から点検し、その経営形態についても見直しを行います。

事務事業の執行部門を、市役所から地方独立行政法人、財団法人、株式会社等の法人に移行させた場合、首長等の関与が制限されますが、一方、市役所組織の減量化は言うに及ばず、自主性の向上と経営責任の明確化が図れるとともに、法人運営及び業務執行の弾力性が向上するなど、業務運営においても大きな効果が期待されます。

市役所自らが主体となって直接実施する必要がない事務事業のうち、民間部門に委ねることができるものについては民間部門に委ね、民間に委ねると必ずしも実施されないおそれがあるものについては、これを効率的・効果的に推進させるため、地方独立行政法人化に向けた具体的な検討を進めていきます。

なお、検討に当たっては、民営化に伴う職員の引継ぎや、現在法令で限定されている地方独立行政法人の対象業務の範囲など、積極的に法改正について国に働きかけていきます。

## (5)官民協働の推進について

民間企業やNPO等との連携について、住民サービスの向上、施策の目的に即した事務事業の効果的な推進の観点から、民間企業等が有するノウハウを有効に活かす連携方策を検討し、可能なものから順次実施します。

また、大阪市が自ら行うべき事務事業であっても、大阪府等他の自治体と連携して実施することにより、その目的をより効果的に達成できるものについては、当該自治体との連携を図ります。

## (6)組織機構の再編整備について

中央省庁の枠組みにとらわれずに、基礎自治体として市民の視点に立った地域における総合行政を行う観点から、現在の局組織を政策テーマに着目した組織に再編整備するとともに、局をまたがる組織について、市民の視点に立った施策、事業展開を図る観点から局を越えた再編成を行うなど、効果的・効率的な組織の整備を積極的に行っていきます。

## 2 監理団体及び関連団体の見直し

### (1)基本的な考え方

本市が所有する人材・資産・資金などの資源を十分に活用し、健全かつ継続可能な経営体質を確立するためには、本市組織だけでなく、外郭団体の活用やそのあり方なども合わせて検討する必要があります。

そのため、監理団体改革基本方針や同方針に基づき設置した監理団体評価委員会からの提言を踏まえ、監理団体(66団体)、さらに、報告団体(10団体)及びその他の関与が大きい関連団体(70団体)について、監理団体評価委員会などの第三者機関による監視のもとで抜本的な改革に取り組み、その進捗状況等の徹底した情報公開を図り、本市のグループ経営の質的向上を図っていきます。

### (2)具体的取組

#### ① 統廃合・再編と出資の見直し

社会経済状況の変化や本市のきわめて厳しい財政状況の中、使命を終えた団体や経営改善の見込みのない団体の見直し、団体の自立を促進する再編等、本市の関与を最小限度とするとともに、当初の出資目的が達成され又はされつつある株式会社の出資の見直しを行います。

あわせて、株式会社である監理団体の出資会社(20%以上)についても、早急にあり方を検討した上、監理団体からの出資を見直します。

## ② 委託料の見直し

今後、監理団体は、民間事業者との競争の中で、又は、民間部門に安定的に委ねることが困難な分野において、その役割を果たしていくこととなります。そのため、財政的関与を最小限度とする指定管理者制度の導入等による民間委託化、再委託業務等にかかる契約方法の改善及び徹底的な事業コスト削減などにより、平成 16 年度予算約 934 億円を、平成 19 年度までの 3 年間で 280 億円（30%）以上削減します。

また、報告団体及びその他の関連団体への委託料（平成 17 年度予算約 204 億円）についても、今後 5 年間に監理団体に準じた削減となるよう見直しを行います。

## ③ 法人形態の見直し

国の公益法人改革の具体的な制度化が間近に迫る中、財団法人及び社団法人については、団体の収入に占める法人税法上の収益事業の割合が大きい団体を株式会社へ転換するなど、監理団体評価委員会からの提言を踏まえ、法人形態の見直しを実施します。

## ④ 組織運営体制の見直し

財政的関与と同様、監理団体等への人的関与も見直しが必要です。そのため、監理団体への派遣職員 1,545 名（平成 17 年 7 月 1 日現在）について、派遣を継続する考え方を整理し、明確なルールづくりを行ったうえ、現在の派遣者数の約 8 割程度の目標数値を確定し、今後 5 年間で職員の引きあげを図ります。

また、報告団体及びその他の関連団体への派遣職員 421 名についても個々に精査し、可能な限り引きあげるとともに、主要な役職員の派遣の必要性について公表します。

本市退職者の再就職については、まず、天下りであるとの疑惑を払拭する必要があります。一方、本市退職者は、在職中に様々なノウハウを身につけた、重要な人的資源でもあります。そのため、民間企業への再就職者を含め、本市退職者の再就職の実態について、平成 17 年度中に明らかにした上、透明な再就職ルールを定め、平成 18 年度から毎年そのルールに基づいた再就職の状況を公表します。

また、本市退職者が監理団体役員に就任する場合には、その必要性を監理団体評価委員会に諮ります。

現在、団体ごとに採用されている固有職員については、団体の統廃合・再編や事務事業の見直しが必要であることから、新規採用等そのあり方を検討することとし、有用な固有職員の活用の観点から、団体間における円滑な異動を実施する

など、各団体の人事の横断的、統括的な管理や派遣制度等の実現に向けた検討を進めます。

#### ⑤ 監理団体経営のあり方の見直し

監理団体が今後求められている役割を果たしていくためには、団体自らの責任において簡素で効率的な事業運営を積極的に推進するとともに、既存事業を見直して社会ニーズの高い事業を企画実施するなど、自主的・自立的に経営の健全化、団体事業の活性化を図ることが強く求められています。

そのため、経営評価を推進し、全団体に経営改善計画の策定を義務付け、不断に点検評価を行うとともに、不正防止システムの確立、情報公開の徹底、一定規模以上の大規模な公益法人への外部監査の導入など、団体運営の自主的な改革と活性化システムを構築します。

#### ⑥ その他の見直し

この他、本市財政に多大な影響与える経営状況の深刻な団体の抜本的な経営改善や法的整理の実施、また、地方公社の具体的な経営健全化策を実施します。

### 3 健全な財政運営をめざして

#### (1) 本市の財政状況

大阪市の歳入の根幹を成す市税収入については、法人市民税の増など多少の回復が見られるものの、市税の半分以上を占める基幹税目である固定資産税・都市計画税については、地価がまだ下げ止まらず、しばらくは下落を見込まざるを得ないことから、平成17年度予算（6,149億円）においては、ピーク時の平成8年度決算（7,776億円）と比べ2割以上（1,627億円）も少なく、また、平成18年度には評価替えによる減収が予想されるなど、今後も低水準で推移することが見込まれます。

平成16年度決算では、市税が8年振りに前年度決算を上回るものの、生活保護費をはじめとする義務的経費が増となったことなどにより、財政の硬直度を示す経常収支比率が過去最悪の103.6%と、政令指定都市では最悪の数値となっており、経常的な経費を経常的な財源で賄い切れていない状況が続いています。

今後も、増嵩していくことが確実な公債費や扶助費といった経常経費の状況に鑑みれば、本市財政は今後、一層厳しい状況となることを見込まれます。

昨年4月に算定した収支概算では、先行き不透明な地方財政対策を一定確保し、既に決定している歳出削減方針や歳入確保策を織り込んだとしても、平成20年度には約800億円の収支不足額が生じる見込みであり、また、基金を全額取り崩し

たととしても、同年度までの累積赤字が約1,400億円に達すると見込まれています。

このままで推移すると、準用財政再建団体へ転落する可能性があり、そうなれば、国の指導・監督のもとで、市政を運営することとなり、自治体行政の裁量が著しく制限されることとなります。

具体的な市民生活への影響としては、他都市の前例から、例えば、歳出面では、ハード、ソフトを問わず国の基準を超える事業や、本市独自に行っている事業を休廃止せざるを得ないことが想定され、歳入面でも、公共料金の改定や、国が徴収基準を定めているものに対して市が単独で行っている減免措置の休廃止などが想定されます。

そのような事態を回避し、健全な財政構造に改革するためには、歳入確保に努めることはもちろん、歳出の圧縮を実施し、身の丈に合わせた財政運営を行うとともに、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、新たな公債発行額を大幅に削減し、公債残高の圧縮を図る必要があります。

## (2) 具体的取組

### ① 経常経費圧縮

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ますが、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）も増加してきており、これらは今後も高水準で推移することが想定されています。

こうした状況下で他都市並みの行政コストをめざすため、経常経費の2割削減を図ります。当面5年間での削減目標は、削減可能な人件費や経常的施策経費及び管理費の合計額（平成17年度当初予算4,684億円）の2割の約▲900億円とします。

そのため、例えば、職員の削減による人件費の圧縮や総合メンテナンス制度の導入などによる経常的施策経費及び管理費の削減などを行います。

また、市民に理解を得られる市政改革を進め、一層の行政コストの圧縮を図ることと合わせて、各種補助金等、市民サービスのあり方や水準についての検討を行います。

### ② 投資的経費圧縮

平成4年度以降景気対策の観点から公共事業を進めてきた結果、公共事業費は18年間で累計2兆円超の前倒しをしてきており、この前倒し分を18年かけて解消するため、平成17年度予算に比して▲500億円（▲25%）の水準まで公共事業費を5年間で削減します。（市税収入が平成17年度予算とほぼ同額である昭和

## 62 年度決算時点での公共事業費を基準にしての比較)

また、その他の臨時的経費についても、公共事業費と同率の削減を図るため、平成 17 年度予算に比して▲600 億円 (▲25%) の水準まで、特別会計繰出金を除いたその他の臨時的経費を 5 年間で削減します。

このため、新規事業重視から効率的な維持管理中心へと公共事業の質的転換を図るとともに、事業実施が必要なものについて、地域、民間企業やNPO等を活用し、事業費の圧縮を行います。

また、本市による事業実施が必要と認められる事業についても需給予測・コスト計算等の精査による質・規模の見直しや、事業の発注に際しての公募型競争入札の一層の拡大等による入札価格の引き下げを図り、事業費の圧縮を行います。

### ③ 特別会計改革

特別会計については、平成16年度は2,341億円の一般会計からの繰出金を受けながらも、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います。

このため、これまでは主に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ましたが、今後は、特別会計全体を通じた体系的な見直しをおこなうため、個々に管理してきた会計を、統一的に一元管理することにより、特別会計全体の姿と問題点を明らかにし、健全化を急ぐ仕組みを構築します。

また、一般会計からの繰出を見直す一方で、国に対する制度改正要望などに取り組み、特別会計の健全化を図ります。

#### ア 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、事業の実態（投資リスクの大小・特定収入の大小・法的根拠の有無等）に応じて、特別会計・一般会計の区分の見直しを行い、事業の会計状況の管理等を効率化します。

#### イ 特別会計管理システムの確立

財政運営の効率化と会計内容の明確化を図るため、特別会計を一元的に管理します。

また、会計の状況を明らかにするガイドラインを作成し、各会計の分析評価を行い、年次報告書を作成します。

#### ウ 一般会計からの繰出の見直し

会計ごとに現行の繰出金を、その性質や必要性によって分類した上で、コストダウンのインセンティブが働くような繰出基準に段階的に見直すとともに、繰出金の抜本的な見直しを行います。

当面 3 年間で、一般会計繰出金（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り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、3 割の削減（ 250 億円）を図ります。

#### エ 国民健康保険事業会計等の健全化

未収対策の強化、事務費の抑制、事業運営の適正化に取り組むとともに、国民健康保険の運営主体の広域化について国への制度改正の要望も行い、国民健康保険事業、老人保健医療事業、介護保険事業、母子寡婦福祉貸付資金、心身障害者扶養共済事業の会計の健全化を図ります。

#### ④ 公債発行削減

大阪市の市債残高は、一般会計 2 兆 7,979 億円以外に、特別会計の残高があり、それらをあわせた全会計の市債残高は、平成 15 年度末現在で、5 兆 4,762 億円となっています。

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、公債発行については、従来から「大阪市財政構造の改革に向けて」（平成16年12月17日）により、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）の減少をめざすこととして取り組んできており、この結果、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▲840億円削減しています。

しかしながら、平成 17 年度予算並みの公債発行を続けると、公債残高やその償還費は、ますます増加することが見込まれ、この負担が本格的な人口減少期における財政運営を困難にするのは必至であり、持続可能な財政運営を行うために、公債発行額をさらに大幅に削減し、臨時財政対策債・減税補てん債を除き、5 年間で公債発行水準を 800 億円まで抑制します。

また、赤字債である臨時財政対策債・減税補てん債の用途を、公債償還や負の遺産処理など財政健全化を目的とするものに限定します。

#### ⑤ 不良債権処理体制構築

特別会計の事業の中には、資産の時価（仮定）に対して多額の累積損失・起債残高・借入金残高を有するものがあります。また、特別会計以外の土地信託事業・監理団体等にも、今後、新たな財政負担の発生が見込まれるものがあります。これらについて将来、債務負担が発生する場合には、一般会計等の他会計で多額の負担をすることが考えられます。（特別会計事業で約3,400億円、特別会計以外の事業で約1,800億円超）

これらの負担を圧縮するため、これまでは各局が個別に事業の現況分析のほか、専門家による事業の収支改善策や、事業の早期収束策を検討してきたところですが、今後はリスク要因全体を一括管理した上で、民間専門家のノウハウを導入した詳細な実態分析等を活用し、財政運営等の対応策を検討・実施するなど総合的

な財務リスク管理体制を構築し、そのうえで、新たな対応策を実施していきます。

#### ⑥ 歳入確保

厳しい財政状況の中、歳出削減と合わせて歳入の確保が求められていますが、景気や所得の動向もあり、市税等の収納率は低迷しており、制度によっては、未収額（滞納額）の大きさが会計に与える影響が大きなものがあります。

また、収納率の低下は負担者のモラルハザードを招きかねず、市民の市政への信頼を回復する上での障害となるとともに、地方分権が進展する中、独自財源の確保を図る上でも大きな問題となります。

そのため、既存の収入の適切な確保と新たな収入源の確保に取り組みます。

##### ア 未収額圧縮に向けた取組の強化

数値目標の徹底、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・自動払込の加入促進による納期内納付者の確保、納付していただきやすい環境づくりなど、未収額の圧縮に向けた取組を強化します。

##### イ 効率的で強力な賦課徴収体制の整備と運営

市税事務所構想の具体化など事務処理の統合等により、管理部門などを見直し、より効率的な体制運営を行うとともに、賦課徴収体制の強化を図ります。

また、IT技術の活用等による賦課徴収事務の効率化を図ります。

##### ウ 受益と負担の関係の適正化

市民が受益している制度について、制度創設時との時代の変化を踏まえ、負担水準が施策目的や受益と負担の観点に照らして適当かどうかを検証して、必要に応じて見直しを実施します。

##### エ 新たな収入源の模索

課税自主権の活用等の検討、市有財産の処分・有効活用や業務に付随する収入の確保など、新たな収入を確保します。

## 4 その他

### (1) 区政改革

#### ① 基本的な考え方

地方分権の時代にふさわしい地域行政機能として充実を図るためには、市民により身近なところで、地域の実情に応じた企画立案や市民ニーズへの柔軟な対応を行っていくことが重要です。

そのためには、区役所を政策立案機関と位置づけ、局から必要な権限を移譲するとともに、これまでの全市一律の事業実施から、各区が独自の取組を展開することができる、健全な競争状態をつくっていかねばなりません。

また、集約化をはじめとした業務の効率化を進める一方、市民サービス向上の観点から区で実施する方が効果的な業務については局から区に移管するなど、区で行うべき業務の再設計を図る必要があります。

さらに、局事業所機能と連携した地域レベルでの行政の総合化をより一層進めていかなければなりません。

あわせて、市民ニーズを的確に把握することが重要であり、市民の参画意識を高め、市民による地域活動との連携を図ることが不可欠です。

市民自らが主体的にまちづくりを進める気運も高まってきており、こうした市民の主体的な取組を支援し広めていくためにも、区役所が中心となって、市民と行政とのより一層の連携・協働を推進していかなければなりません。

まちづくりや子育て支援など地域に根ざした施策・事業を展開するとともに、市民の活発な地域活動を背景に、地域における市民と行政のコーディネート機能を担うことができるよう、区役所の権限・機能の強化や、各区が創意工夫により独自施策を展開することができる仕組みづくり、市民と区役所との連携の仕組みづくり、さらには、局事業所等を含めた地域行政機能の充実のための仕組みづくりに取り組みます。

## ② 具体的な取組

区の自律経営を進めるため、予算について区役所の直接要求(政策立案部分)を実施するほか、区長の庁内公募を実施します。

効率性・市民ニーズなどの観点から、区で行うべき業務を再設計するとともに、複数の区を統合した効率的な業務単位と組織を検討します。

また、地域に根ざした政策立案を行うため、ITの活用など市民ニーズを把握するための機会・場を増やし、政策形成機能の強化等を図り、全区統一基準による業務実施から、地域課題や特性に応じた区役所独自業務の実施への転換を図ります。

「未来わがまち会議」を活用し、区レベルでの地域活動のさまざまな課題について議論するための場(プラットフォーム)を形成するとともに「未来わがまちビジョン」や地域独自計画を市民主体で推進するため、人材面・資金面から支援をします。

## (2) 資産の有効活用

厳しい財政状況の中で健全な財政運営を図りつつ、市民サービスを低下させないためには、市民の貴重な財産である、本市所有の土地・施設等の資産を最大限有効に活用していくことが大変重要です。

そのために、土地の有効活用の促進、施設の活用の見直しなどに取り組みます。

## ① 土地の有効活用の促進

本市では市域全体（222km<sup>2</sup>）の25%強の57km<sup>2</sup>が市有地（含：道路）ですが、このうち2km<sup>2</sup>（3.2%）が未利用地・港湾局の分譲予定地です。また、このほか、事業予定地について事業化が長期化し、空き地になっているものや、転活用されている土地についても、政策的に無償・減額しているもの、地元要望等により暫定利用が長期化しているものがあります。

これまでから、未利用地について事業化の目処や継続保有の必要性について精査し、売却可能な用地を抽出するとともに、当面売却が困難な用地などについては、入札・公募による一時貸し・定期借地制度の活用など貸付による資産活用の拡大を図ってきたところです。

今後は、監理団体の保有地を含めた未利用地に関する情報を一元化し、有効活用に向けた分析、企画立案体制を構築します。未利用地について活用を検討するものと処分を検討するものとに分類したうえで、処分検討地については、売却を促進することで、税外収入並びに固定資産税等の確保と金利負担の削減などを図ります。

また、利用計画のない土地及び利用計画はあるが事業化の目処が立たない用地のうち、引き続き、活用を検討する土地については、暫定利用等を積極的にいき、収入の確保を図るとともに、現在、暫定利用されている土地について、利用方法等の見直しを図ります。

## ② 施設の活用の見直し

大阪市内には多数の市民利用施設が存在し、貸館業務や自主事業が実施されていますが、単位面積あたりの管理費に大きな差があるなど、必ずしも効率的な管理運営がなされておらず、また、これらの施設は築30年前後のものが多く、近い将来に集中的に更新時期を迎えるなどの課題を抱えています。

施設の有効活用をより一層推進するためには、全市的な視点に立ち、事業のあり方を精査する必要があります。今後、指定管理者制度の導入を進めるとともに、利用率の向上、管理経費の削減に取り組み、施設の効率的・効果的な活用を図りながら、統廃合も含めた施設のあり方を検討します。

また、市民利用施設では、各施設を所管する局や、管理委託を受けた団体などがそれぞれホームページや配布物等で利用案内情報を発信しているものの、一元的な利用案内情報の提供が不十分なことから空き室があっても有効に利用されないなどの状況が生じています。さらに施設によっては年齢等の利用者制限を設けたものが存在します。

今後、利用者の立場にたった一元的な利用案内情報の提供や利用者制限の緩和を行い、市民の利便性の向上、施設の有効活用に取り組みます。

### 第3 行財政改革を支える仕組みの構築

#### 1 職員の意識改革と能力の開発・活用

##### (1) 職員の意識改革

本格的な地方分権社会を迎える中、人口減少時代の到来、市民ニーズの高度化・多様化など社会経済情勢の変化に適切に対応した市政運営を進めるためには、全職員が市民のために仕事をし、市民サービスの担い手であるという自覚のもと、その時々々の市民ニーズに即した絶えることのない業務改善、効果的・効率的な業務執行に取り組まなければなりません。

そのために、職場改善運動の展開など、職員一人ひとりが自ら仕事の意義を見つめ直し問題を発掘し、積極的に改善に取り組む組織風土づくり、意識改革を進めます。

##### (2) 新たな人事給与制度の構築

職員の意欲を引き出し、その能力を最大限に活用することのできるよう、能力と実績をよりの確に評価する人事評価制度への見直し、業績評価のための目標管理制度の本格的実施や勤務実績の給与への反映など新たな人事給与制度を構築します。

一方で、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など、制度の厳格な運用を行います。

また、特殊勤務手当、給料の調整額については、社会情勢の変化などを勘案し、抜本的な見直しに取り組みます。

##### (3) 人材育成

社会経済情勢の変化に適切に対応した市政運営を推進するため、外部機関(専門家)を活用した研修全体の設計・運用や、職員ニーズに対応した研修メニューの見直しなどを行い、職員の意欲と能力を引き出す人材育成に取り組めます。

また、自己申告制度(職員の職務の状況や異動等に関する意見、要望等を申告)の導入により、職員の主体的なキャリア形成意識に基づく能力開発に取り組めます。

##### (4) 職員の多能工化と人事異動の拡大

職員数の削減に取り組む中、限られた人材の能力を最大限活用するため、従来の職種・職域の概念にとらわれず、一人の職員がより多くの業務をこなせるよう多能工化を図るとともに、局と局、局と区をまたがる人事異動の大幅な拡

大に取り組みます。

さらに、意欲ある職員の能力を最大限発揮させ、行政サービスの向上に資するため庁内公募の拡大などに取り組みます。

## 2 恒常的評価体制の構築

限られた行政資源を効果的・効率的に活用し、自律改革を持続する確固たる組織基盤を確立するためには、全ての事務事業について恒常的に評価を行い、その評価結果を事業の見直しや予算編成、施策の選択と集中などに反映させるシステムの構築が極めて重要です。

大阪市では、これまでも各局の約 1,500 の事務事業を対象として、①成果を事後評価する「業績評価」、②大規模事業について、事前に内容・規模・必要性などを検討する「大規模事業評価」、③一定期間を過ぎても継続中の事業について、事業の必要性や効果等を再検討する「事業再評価」の 3 種類の事業評価を平成 15 年度から本格実施し、また、いくつかの事業を施策体系でまとめて評価することで、事業の効果的な組み合わせや優先付けを検討する「施策的評価」を試行実施してきました。

しかしながら、これまでの評価は、各課・各部の事務と事業レベルの自己点検にとどまっており、市役所全体の経営の見直しや事業戦略に結びついていなかったことや、評価結果が予算編成や事業の見直しなどに十分反映されていないといった課題がありました。

こうした現状を踏まえ、各局・区の事業分析などに基づく具体的な目標と達成期限を掲げた経営方針と、それに基づく各局・区における事務事業等の取組状況を点検・評価し、評価結果を事務事業の見直しや予算編成等、さらには市全体の経営方針に反映させるシステム(PDCA サイクル※)を確立します。

評価にあたっては、各局・区自らが行う一次的な点検・評価に加え、第三者評価委員会による、経営的な視点も取り入れた二次的評価を実施するなど、恒常的かつ包括的な評価体制を確立します。

### ※PDCAサイクル

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。

## 3 市民の視点にたった市政運営の確立

市民からの信頼に基づく市政運営を確立し、市政への市民の参画と市民との協

働を推進するためには、市政運営全般にわたる透明性の確保、市民との情報の共有が欠かせません。自律改革を持続する組織基盤を構築するため、徹底した情報公開に取り組みます。

また、高度化・多様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ていかなければなりません。透明で開かれた市政運営を実現し、市民とともに新生「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推進します。

また、市民利用施設における事故の削減に向けた対策など、安全の確保に取り組みます。

### (1) 情報公開の徹底

情報公開の推進のため、大阪市ではこれまでに情報公開条例の改正や情報公開推進のための指針の作成などに取り組んできましたが、制度や仕組みを整備しても実態が変わらないのであれば意味がありません。情報公開を「実行する」ことが何にもまして重要であると考えています。

自律改革を持続する組織風土として情報公開を定着させることが今後の重要な課題であり、「原則公開」の運用を職員に定着させ、積極的に情報開示していく行政運営スタイルへの転換を図ってまいります。

その具体的な取組として、「原則公開」の趣旨を踏まえた実践的で具体的なガイドラインを作成するほか、幹部職員を中心に徹底的な研修を実施し、組織上層部をはじめ職員の意識改革を図り、また、市民への説明責任を果たすには文書の適正な管理が不可欠であるため「文書管理条例」を制定します。

本市の関係団体に関する情報公開も積極的に推進します。

### (2) 市民参画・市民協働

高度化・多様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、市政に関する情報を市民と行政が共有したうえで、市民が行政と一緒にあって地域課題への取り組むなど、市政運営を進める新たなスタイルを構築しなければなりません。

個別事業推進に際しての、ワークショップ手法の活用などによる市民参画の仕組みづくりや、「未来わがまち会議」を活用した区レベルでの地域活動のさまざまな課題について議論するための場(プラットフォーム)の形成など、事業目的や地域の実情、市民活動の状況等に即した市民参画・市民協働を推進します。

### (3) 安全の確保

市の事業に関連した事故が例年発生しており、市民の死亡・負傷にいたる事例も少なからずあります。とりわけ、交通事故、地下鉄・バス内での転倒事故、各種市民利用施設における事故が多く、市民等の安全の確保のためにこれらの事故の削減に向けた対策に取り組めます。

具体的な取組として、事故情報を共有する全庁的な仕組みを構築し、担当者間の情報交換や専門家や民間企業の担当者から安全管理についてのノウハウを得ることなどにより、事故防止、安全管理に取り組んでいきます。