

# 新たな市政改革の基本的な考え方について（案）

平成 21 年 11 月  
大阪市市政改革室

# 目 次

|     |                                |    |
|-----|--------------------------------|----|
| 第一  | 現状と進むべき方向                      | 1  |
| 1   | いままでの取り組み                      | 1  |
| 2   | 市政をとりまく現状と見通し                  | 2  |
| (1) | 昨秋からの景気悪化                      | 2  |
| (2) | 本市の社会・経済状況の変化と問題点              | 7  |
| (3) | 国の動向                           | 10 |
| 3   | 課題と改革の方向性                      | 11 |
| (1) | ふたつの課題と取り組み                    | 11 |
| (2) | 取り組みの視点－「外部効率性」－               | 12 |
| (3) | 改革のスケジュール                      | 13 |
| 4   | 公共の再編に向けた考え方－マルチパートナーシップの取り組み－ | 14 |
| (1) | 考え方                            | 14 |
| (2) | 本市における展開                       | 15 |
| (3) | 「わっしょい」そして「大阪ルネサンス」            | 15 |
| 5   | 参加による市民の満足向上と都市の価値向上へ          | 16 |
| 第二  | 緊急の取り組み                        | 17 |
| 1   | 考え方                            | 17 |
| 2   | 取り組みの課題                        | 17 |
| (1) | 事務事業の見直し                       | 17 |
| (2) | 収入確保と資産の有効活用                   | 17 |
| (3) | 市役所のスリム化                       | 17 |
| 第三  | 「地域から市政を変える」取り組み               | 17 |
| 1   | 考え方                            | 17 |
| 2   | 地域力の復興の取り組み課題                  | 18 |
| (1) | 市民力の充実                         | 18 |
| (2) | 場と機会の充実                        | 19 |
| (3) | 新たな仕組みづくり                      | 19 |
| (4) | 公共活動の新しい担い手づくり                 | 19 |
| 3   | 市役所力強化のための取り組み課題               | 20 |
| (1) | 体制づくり                          | 20 |
| (2) | 職員づくり                          | 20 |
| (3) | 「良きガバナンス」の実現                   | 20 |
| (4) | 事務事業の再構築                       | 20 |
| (5) | 地域主権の確立に向けた取り組み                | 21 |
| 第四  | 事務事業総点検－事務事業の再構築に向けて－          | 21 |
| 第五  | その他                            | 21 |
| 1   | 今後の進め方                         | 21 |
| 2   | 今後のスケジュール                      | 21 |

(付録： .....22～30)

## 第一 現状と進むべき方向

### 1 いままでの取組み

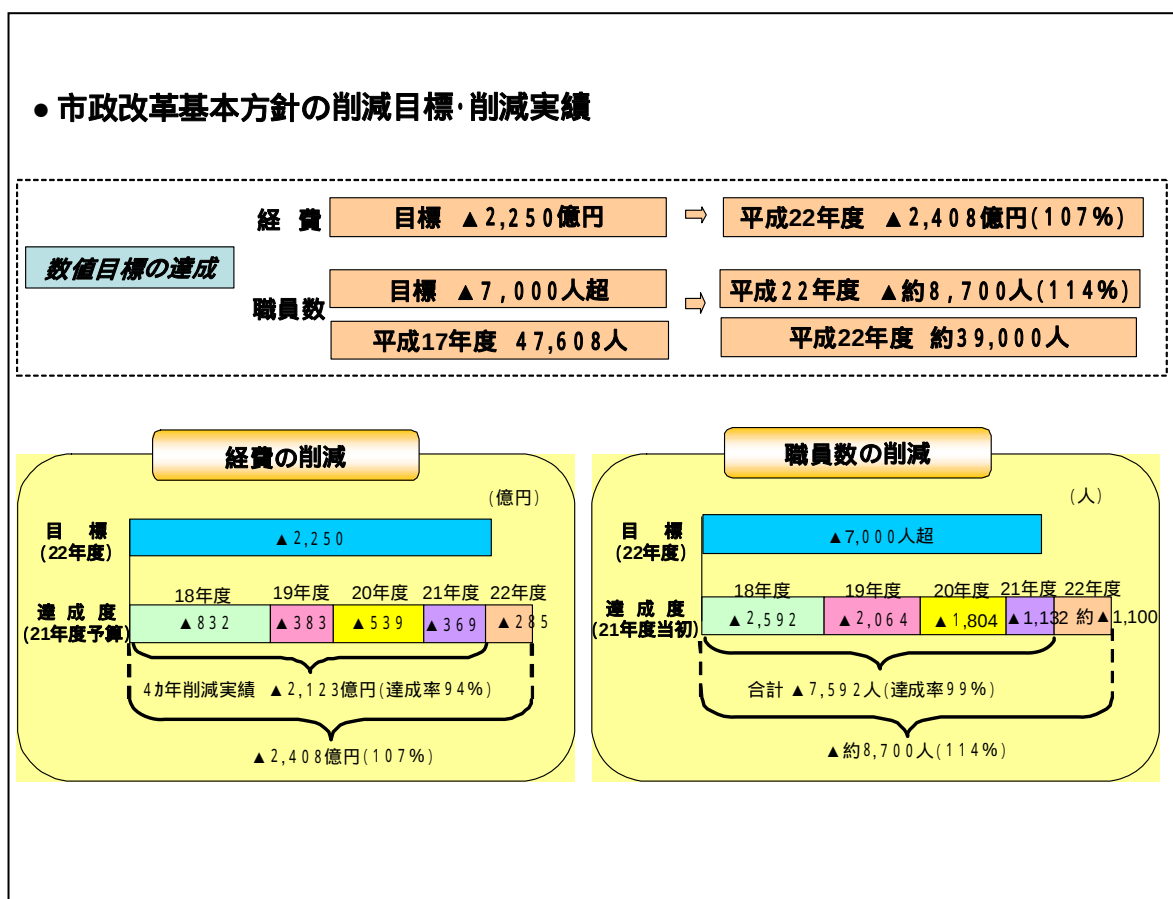
本市では、バブル経済の崩壊と経済成長の鈍化などにより財政危機が顕在化し、高コスト体質からの脱却を目指し、歳出と職員数の削減が重要な課題となりました。

そこで、平成 18 年度から 22 年度を目途に市政改革に本格的に取り組むこととし、これまで、民間企業の経営理念と手法を可能な限り公的部門に導入して高いコストパフォーマンスを実現する効率的・効果的な行財政運営を目指して市政改革を進めてきました。

この取組みは、行政が主体となって政策を決定・実施する従来からの枠組みを前提に、行政を企業とみなしてコスト削減を図るとともに、市民を顧客ととらえてサービス向上を図ってきたものです。

本市では、この改革によって膨張した経費や職員の大幅な削減、職員厚遇の是正、労働組合等との関係の正常化、さらに、職員へのコンプライアンス意識の徹底、情報公開の徹底等による市役所のガバナンス強化などを進めた結果、サービス・体質の改善とともに、平成 29 年度には概ね累積赤字が解消する見通しとなるなど、大きな成果をあげました。

(図表 1)



## 2 市政をとりまく現状と見通し

### (1) 昨秋からの景気悪化

本市の予算規模は、平成 21 年度一般会計当初予算で 1 兆 6,278 億円となっています。

平成 21 年度は緊急経済対策としての資金融資に伴う預託の増（466 億円）のため 8 年ぶりの増となっていますが、この要素を除いた実質的歳出規模では、生活保護費などの扶助費や公債費の増加がある中で、8 年連続のマイナスとなっています。

また、現行の市政改革の取組みと、その一環である平成 20 年度の「経費削減の取組み」によって、歳出規模については平成 17 年度予算比で 2,123 億円を削減し（経常経費、投資的経費、特別会計繰出金の合計）平成 29 年度にはほぼ収支均衡を確保できるとの見通しとなっておりました。

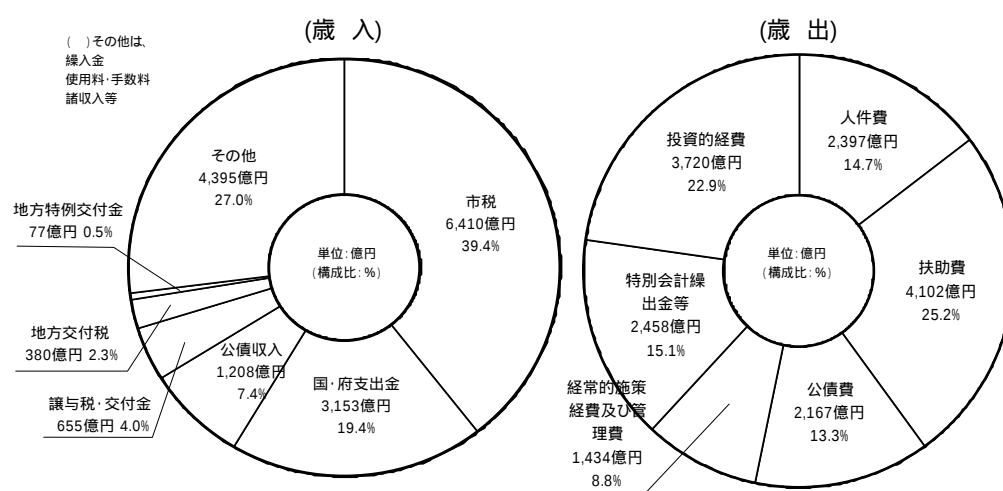
ところが、平成 20 年秋に米国のサブプライムローン問題の顕在化によるリーマン・ブラザーズの経営破綻に端を発する世界的な景気悪化が生じています。また、経済のグローバル化や金融不況は、地域や市民生活にも大きな影響を及ぼしています。

この景気悪化によって、本市においても、いったんは収支均衡の見通しがたっていた財政収支が、一層の税収減と失業者の増加などによる扶助費の増大により、そのまま推移すれば平成 21～29 年度の 9 年間で 2,600 億円の累積赤字となる見通しとなり、本市の財政状況は再び極めて厳しい状況となっています。

（図表 2）

#### ● 平成 21 年度一般会計予算の予算規模

▶ 平成21年度一般会計(当初)の予算規模は、1兆6,278億円



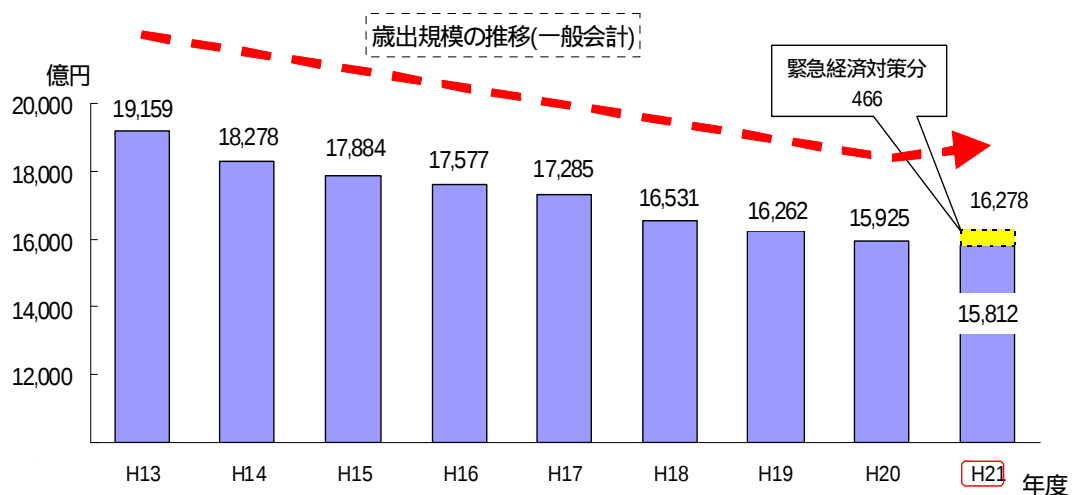
注) 特別会計を含めた平成 21 年度全会計の総計予算：3 兆 8,399 億円

(会計間でやりとりする重複部分を除いた純計予算：2 兆 6,531 億円)

(図表3)

● 一般会計歳出規模の推移（当初予算）

- ▶ 平成21年度一般会計の歳出規模は、前年度比2.2%、353億円増の1兆6,278億円
- ▶ 実質的歳出規模は8年連続減 緊急経済対策（資金融資）に伴う預託の増分（466億円）を除いた歳出規模



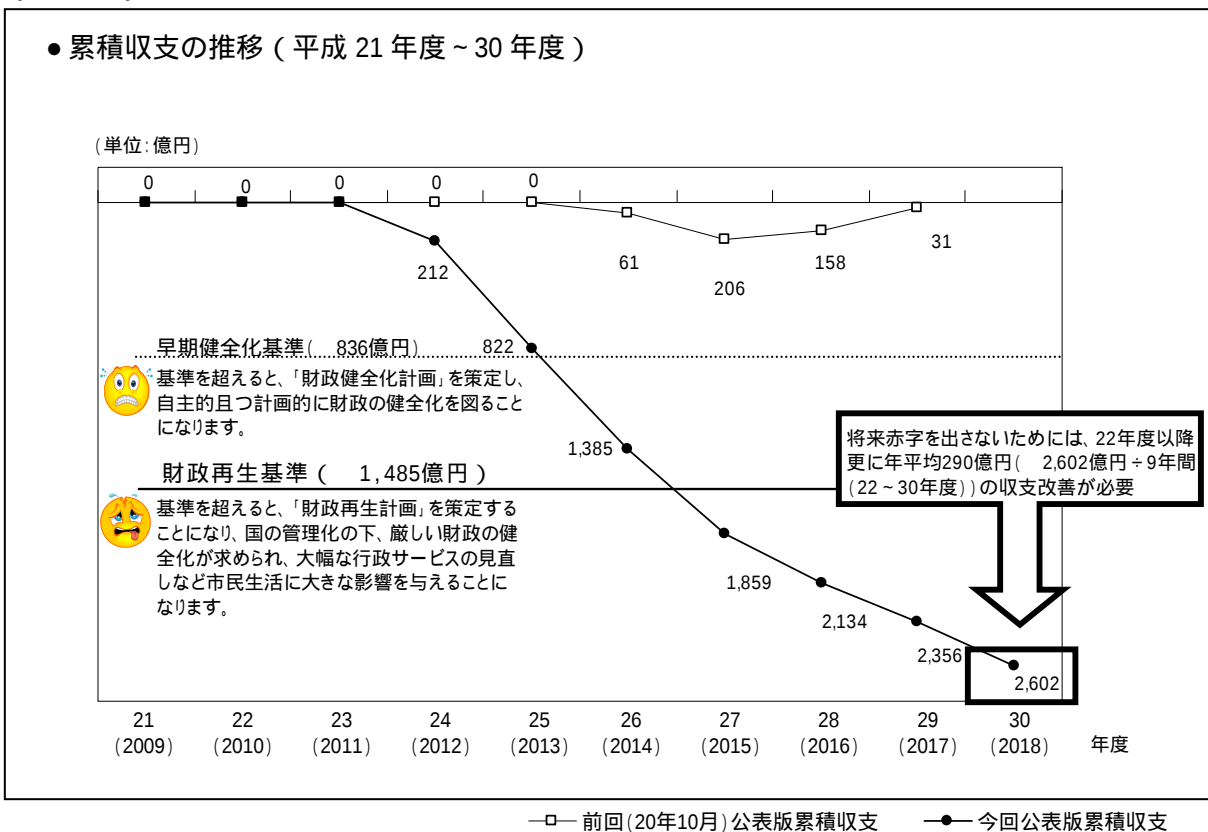
(図表4)

● 健全化判断比率は基準をクリア

|                                | 早期健全化基準<br>〔自主的な改善努力による<br>財政健全化〕 | 財政再生基準<br>〔国等の関与による確実な再生〕 | 大阪市<br>〔19年度決算〕 | 大阪市<br>〔20年度決算〕 | 算出方法                  |
|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------------|
| 実質赤字比率<br>(一般会計等ベース)           | 11.25%以上                          | 20%以上                     | (黒字)            | (黒字)            | 一般会計等の実質赤字額<br>標準財政規模 |
| 連結実質赤字比率<br>(全会計ベース)           | 16.25%以上                          | 40%以上                     | (黒字)            | (黒字)            | 連結実質赤字額<br>標準財政規模     |
| 実質公債費比率<br>(特別会計を含めた実質的公債費)    | 25%以上                             | 35%以上                     | 11.8%           | 10.7%           | 1                     |
| 将来負担比率<br>(特別会計・3セク等を含めた実質的負債) | 400%以上                            |                           | 263.8%          | 245.7%          | 2                     |

- 1 (地方債の元利償還金 + 準元利償還金) - (特定財源 + 元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)  
標準財政規模 - (元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)
- 2 将来負担額 - (充当可能基金額 + 特定財源見込額 + 地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額)  
標準財政規模 - (元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)

( 図表 5 )



( 図表 6 )

|                                   |    |          |
|-----------------------------------|----|----------|
| ● 累積収支の主な影響額                      |    |          |
| 平成 21 ~ 29 年度の累積影響額               |    |          |
| ・ 市税収入等の大幅な下方修正                   |    |          |
| 市税収入                              | 約▲ | 5,120 億円 |
| 譲与税・交付金                           | 約▲ | 730 億円   |
| 地方交付税等の確保                         | 約+ | 4,400 億円 |
| ・ 生活保護費のさらなる増嵩 (景気動向、高齢者人口の伸びを反映) |    |          |
| 税等ベース影響額                          | 約▲ | 300 億円   |
| ・ 敬老パス等の見直しを織込んでいないことの影響          |    |          |
| 敬老パス                              | 約▲ | 250 億円   |
| 上下水道料金福祉措置                        | 約▲ | 300 億円   |
| (平成 21 当初予算時のすでに                  |    |          |
| 見込んでいた影響額                         | 約▲ | 300 億円)  |
|                                   | 約▲ | 2,600 億円 |

(付録 1 ...一般会計市債発行額)

(付録 2 ...市債残高の推移)

(付録 3 ...経常収支比率の推移)

( 図表 7 )

| ● 企業の倒産状況 ( 件数等は東京商工リサーチ 全国企業倒産状況より ) |                                                  |                     |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------|
|                                       | 大阪府・市地域                                          | 全 国                 |
| 21 年 2 月                              | ・市内 81 件、前年同月比 7.4%増<br>・府下 197 件、前年同月比 20.3%増   | 1318 件、前年同月比 10.3%増 |
| 21 年 3 月                              | ・市内 105 件、前年同月比 1.0%増<br>・府下 217 件、前年同月比 11.3%増  | 1537 件、前年同月比 14.1%増 |
| 21 年 4 月                              | ・市内 83 件、前年同月比 13.7%増<br>・府下 199 件、前年同月比 19.2%増  | 1329 件、前年同月比 9.3%増  |
| 21 年 5 月                              | ・市内 95 件、前年同月比 10.5%増<br>・府下 193 件、前年同月比 16.3%増  | 1203 件、前年同月比 6.7%減  |
| 21 年 6 月                              | ・市内 88 件、前年同月比 17.3%増<br>・府下 233 件、前年同月比 30.2%増  | 1422 件、前年同月比 7.4%増  |
| 21 年 7 月                              | ・市内 84 件、前年同月比 6.3%増<br>・府下 204 件、前年同月比 10.9%増   | 1386 件、前年同月比 1.0%増  |
| 21 年 8 月                              | ・市内 103 件、前年同月比 33.8%増<br>・府下 226 件、前年同月比 33.7%増 | 1241 件、前年同月比 1.0%減  |
| 21 年 9 月                              | ・市内 85 件、前年同月比 15.8%減<br>・府下 164 件、前年同月比 16.3%減  | 1155 件、前年同月比 17.9%減 |

( 図表 8 )

| ● 完全失業者数と完全失業率 |            |           |            |           |
|----------------|------------|-----------|------------|-----------|
|                | 全 国        |           | 大 阪 府      |           |
|                | 完全<br>失業者数 | 完全<br>失業率 | 完全<br>失業者数 | 完全<br>失業率 |
| 平成 11 年平均      | 317 万人     | 4.7%      | 28.9 万人    | 6.2%      |
| 平成 14 年平均      | 359 万人     | 5.4%      | 35.1 万人    | 7.7%      |
| 平成 19 年平均      | 257 万人     | 3.9%      | 23.3 万人    | 5.3%      |
| 平成 20 年平均      | 265 万人     | 4.0%      | 23.1 万人    | 5.3%      |
| 平成 21 年 3 月    | 335 万人     | 4.8%      | 23.5 万人    | 5.3%      |
| 平成 21 年 4 月    | 346 万人     | 5.0%      | } 27.3 万人  | } 6.2%    |
| 平成 21 年 5 月    | 347 万人     | 5.2%      |            |           |
| 平成 21 年 6 月    | 348 万人     | 5.4%      |            |           |
| 平成 21 年 7 月    | 359 万人     | 5.7%      | -          | -         |
| 平成 21 年 8 月    | 361 万人     | 5.5%      | -          | -         |
| 平成 21 年 9 月    | 363 万人     | 5.3%      | -          | -         |

注：大阪府の数値は、3ヶ月平均（3月 1～3月平均、4月 4～6月平均）

( 図表 9 )

● 大阪市における生活保護の状況

- 保護申請件数が大幅に増加

( 21 年 9 月 )

- ・ 生活保護受給世帯数...102,012 世帯
- ・ 生活保護受給人員...132,254 人
- ・ 保護率...49.7‰ ( 全国 21 年 7 月 13.5‰ )

- 昨年秋以降、生活保護申請件数が急激に増加

|          | 保護申請件数  | 対前年同月比 |
|----------|---------|--------|
| 21 年 1 月 | 2,143 件 | 153.6% |
| 2 月      | 2,419 件 | 160.3% |
| 3 月      | 2,893 件 | 181.9% |
| 4 月      | 3,246 件 | 190.7% |
| 5 月      | 3,064 件 | 181.9% |
| 6 月      | 3,538 件 | 192.7% |
| 7 月      | 3,616 件 | 201.8% |
| 8 月      | 3,032 件 | 194.1% |
| 9 月      | 3,108 件 | 193.8% |

( 保護申請件数は全国トップ )

( 付録 4 ...有効求人倍率 )

( 付録 5 ...非正規労働者の雇い止めの状況 )

( 付録 6 ...正規社員の失業状況 )

## (2) 本市の社会・経済状況の変化と問題点

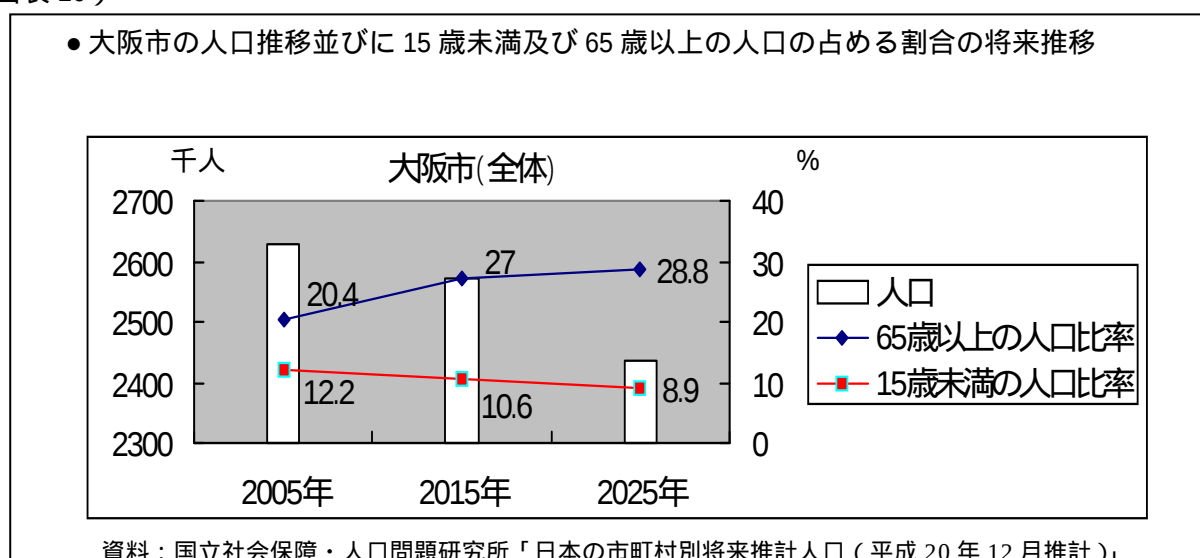
しかし、より根本的な要因として、市政の基礎である本市の社会・経済が今回の景気悪化以前から大きく変化してきており、今後の市政を考えるうえでの大きな問題点となっています。

### a 本市の人口構成等の変化

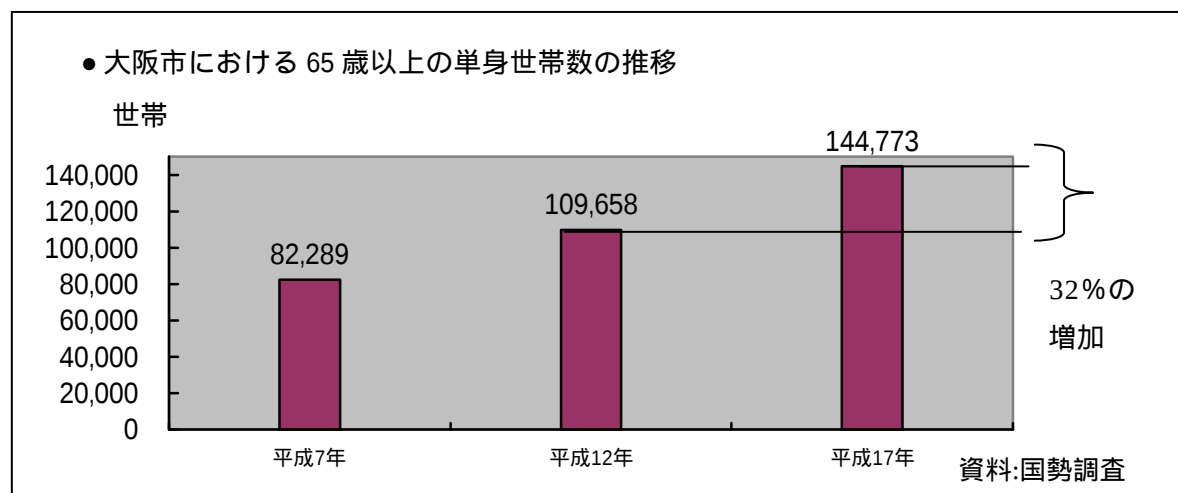
減少傾向にあった人口は平成 12 年(約 260 万人)を境に微増傾向となっていますが、その構成については、15 歳未満人口割合が著しく低下し、65 歳以上人口割合が著しく上昇するなど、少子・高齢化が進行しています。また、平成 17 年の本市の合計特殊出生率は 1.15 と過去最低の水準となり、全国の平均(1.26)を下回っています。さらに、国の推計によると今後 15～20 年は活力ある生産年齢人口割合の低下がつづくものと見込まれています。

加えて、少人数世帯・高齢単身世帯(独居老人世帯)の増加、マンションなど共同住宅の増加、自宅・自区内での就業者の減少などにより、地域での人々のつながりの希薄化がみられる状況です。

(図表 10)



(図表 11)



b 本市を取り巻く環境の変化

加えて、年々深刻の度を加える環境問題への対応がますます重要となっており、とともに、情報化やグローバル化の影響が加速し、知識社会化が進展する中で、いっそうの大阪からの大企業の本社機能ないし中枢管理機能の流出、東京一極集中、大阪の地盤沈下が進んでいる状況です。

c 地域経済の不振

これらにより産業構造や流通構造が変化し、中小製造業や小規模小売業が不振の度を増し、その事業所数が著しく減少するなど、本市の地域経済の低迷が加速し、法人税収の割合の大きい本市では大きな影響を被ることが予想されます。

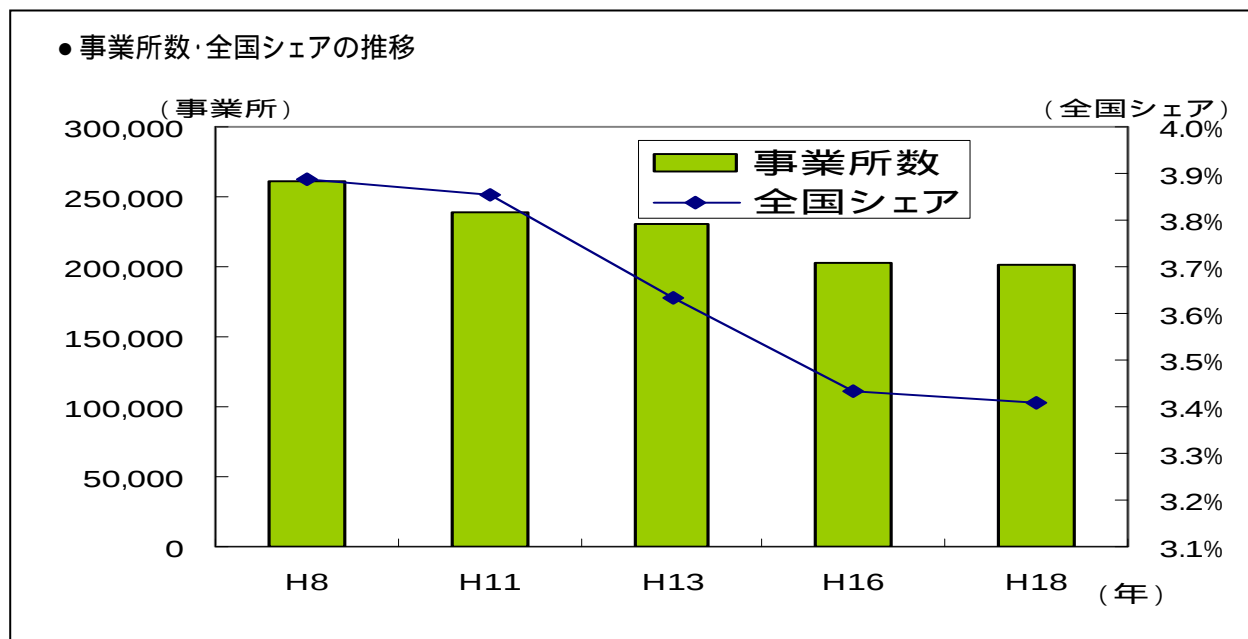
d 地域コミュニティの活動力低下への懸念等

さらに、地域振興会などの地域団体を中心として形づくられてきた本市の地域コミュニティにおいては、町会加入率の低下、地域団体の担い手不足、役員の高齢化や後継者難、特定の役員への行政協力依頼の集中などにより、地域課題解決に取り組む活動力低下が懸念される状況です。加えて、区ごとの人口構成でみても地域間の相違が拡大する傾向にあります。

e 市政に係る基本的な問題点

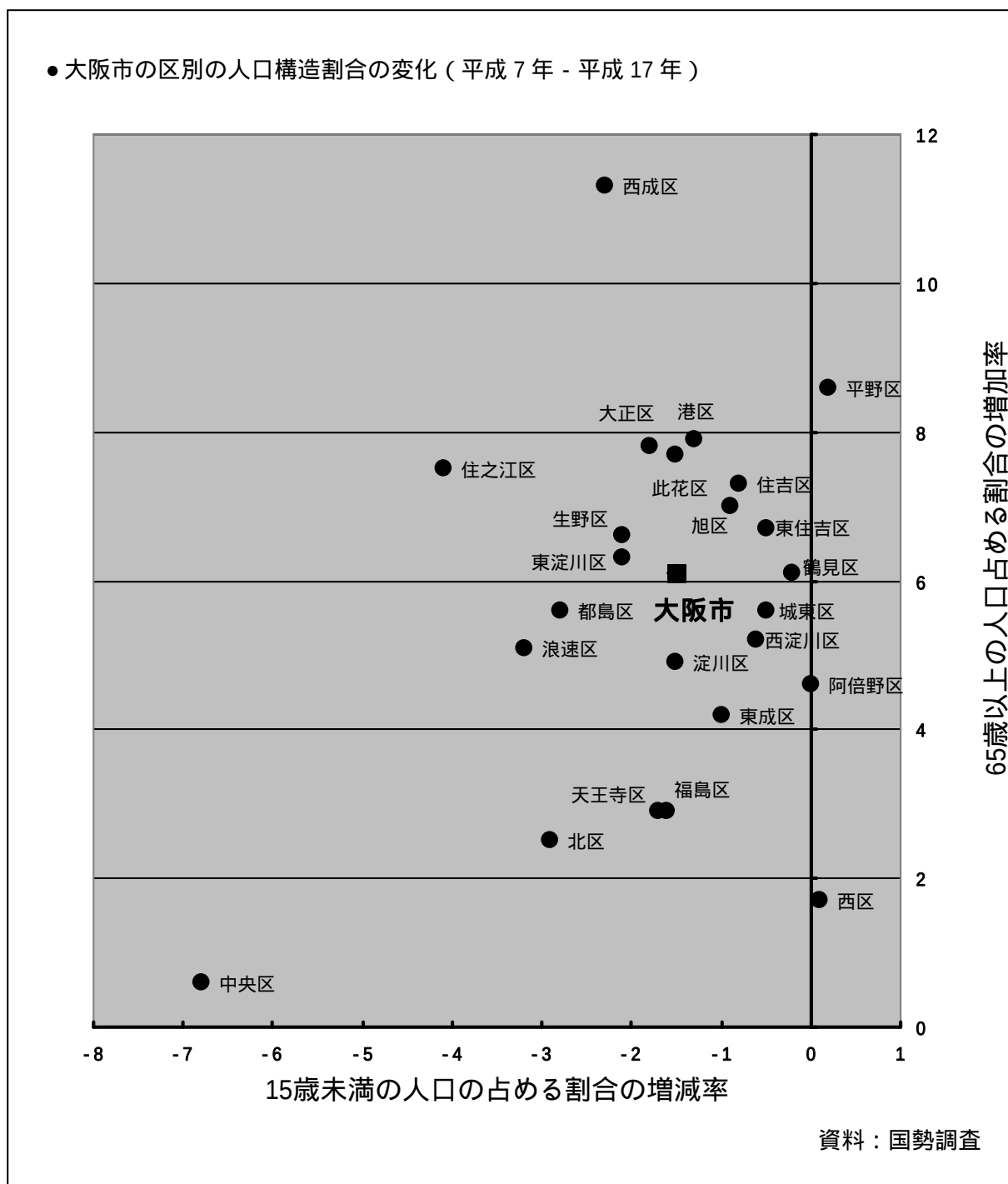
これらにより、今日、本市では、さまざまな面で、社会・経済活動の低迷と社会的な課題の増大・多様化・深刻化が同時に生じており、これまでのように比較的豊かな税収をもとに行政が中心となって公共を担い、社会的な課題の解決に必要な公共サービスを供給するという枠組みを維持することが困難な状況になってきています。

(図表 12)



資料:事業所・企業統計調査

(図表 13)



(付録 7 ...大阪市の区別の人口推移並びに 15 歳未満及び 65 歳以上の人口の占める割合の将来推移)

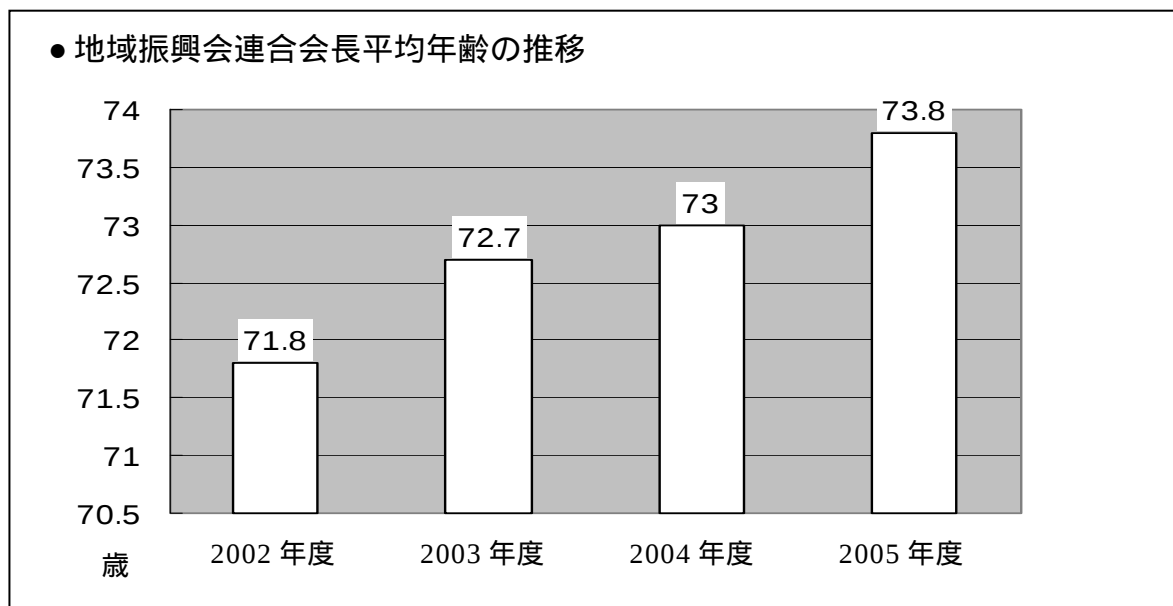
(付録 8 ...昼間就業者における常住就業者・通学者の状況)

(図表 14)

● 地域振興会加入率の低下

大阪市地域振興会が組織化された昭和50年には世帯加入率は90%を超えていたといわれていますが、平成20年1月時点では、70.5%まで減少しています。

(図表 15)



資料:市民局区政課 2006 年度作成 大阪市 HP 事業分析「地域振興」

(付録 9...本社の移転)

(付録 10...小売業の推移 大阪市内事業所数)

(付録 11...卸売業の推移)

### (3) 国の動向

国の動向も大きく変化しています。

地方の自主財源の大幅拡充などを含む地域主権の確立に向け、今までにも増して積極的に働きかける必要があります。

地方の負担なども含め、明らかになっていない要素が多く、国の動向が市政に及ぼす影響の見通しは不透明ですが、国の政策方針の動向等を注視しつつ、改革に取り組む必要があります。

### 3 課題と改革の方向性

#### (1) ふたつの課題と取組み

このような市政をとりまく厳しい状況のなかで、環境の保全に貢献しつつ、市民生活の安全・安心や経済活動の再生を図り、本市を持続的に発展させていくためには、緊急に対応すべき課題と市政が直面する根本的な課題のふたつの課題を克服することが必要であり、今後の新たな市政改革においては、二方面の取組みを行うことが必要となります。

##### a 緊急に対応すべき課題と取組み — 極めて厳しい財政収支状況の克服

まず、現在の景気悪化による極めて厳しい財政収支見通しに速やかに対処し、これを克服することが課題です。

そのためには、より一層の施策・事業の選択と集中を行うとともに、事務事業の再構築や収入の確保、市役所のスリム化などにより収支改善を図る緊急的な取組みが必要です。なお、この緊急的な取組みは、次に述べる「地域から市政を変える」取組みにもつなげていきます。

##### b 根本的な課題と「地域から市政を変える」取組み — 公共の再編 —

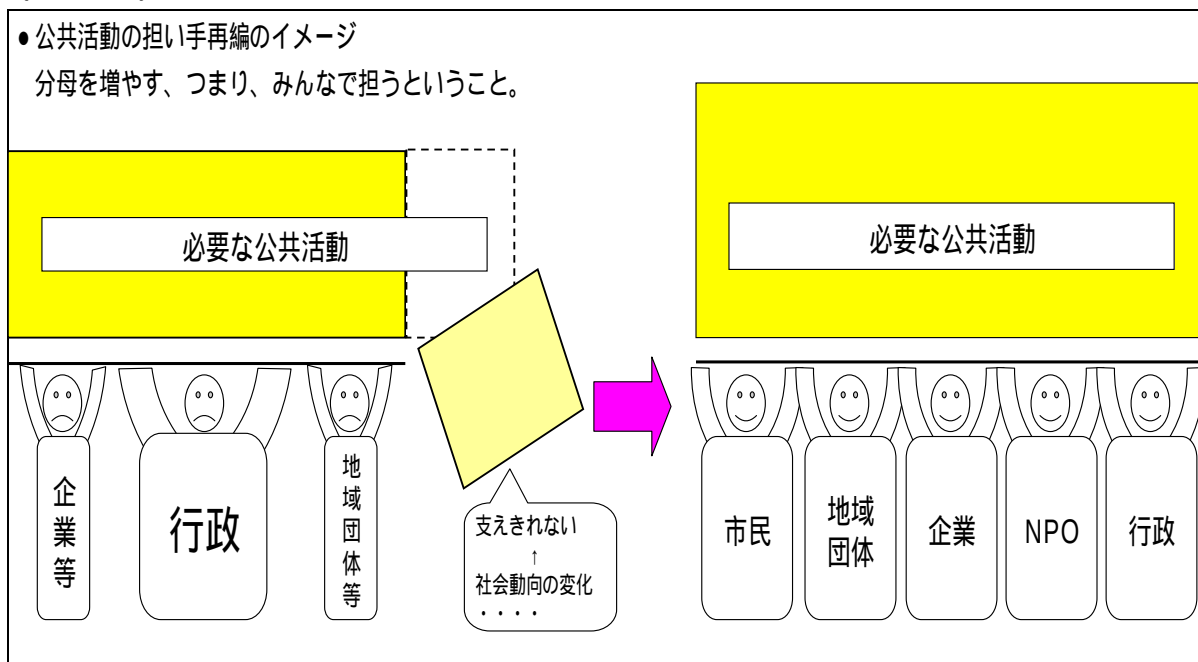
今日、市政が直面する根本的な課題は、社会・経済活動の伸びが期待できない中、対応すべき課題が増大・多様化・深刻化していくという低成長時代の社会・経済状況に的確に対応する必要があることです。このような状況の中で必要な公共サービスを確保し都市を持続的に発展させていくには、緊急的な課題への対応だけでなく、確固たる行財政基盤を確立するとともに、新たな抜本的・総合的な取組みを行うことが、これからの市政の最も根本的な課題です。

そのためには、市役所・区役所の改革を超え、本市の社会・経済が元気を取り戻すための取組みを進めていかなければなりません。

行政、市民、地域団体、NPO、企業などが協力・連携し、それぞれの長所を発揮し、互いに補い合い、総がかりで公共活動に参画し、公共サービスを行政・市民・企業の三つのセクターに属する多くの主体で担うことにより必要な公共サービスを確保し、本市の社会・経済活動のパフォーマンスが最大になるようにすることが必要です（「地域から市政を変える」）。

なお、この取組みの中で、市役所（区役所）は、セーフティネットの維持と再構築、市民セクターや企業セクターがまだ担えていない新たな社会的ニーズへの対応、社会的ルールに係る制度の制定改廃や処分等の権限の適切な行使など、行政が担うのが最も適切な公共活動に力を集中する姿を目指します。

(図表 16)



## (2) 取組みの視点 — 「外部効率性」—

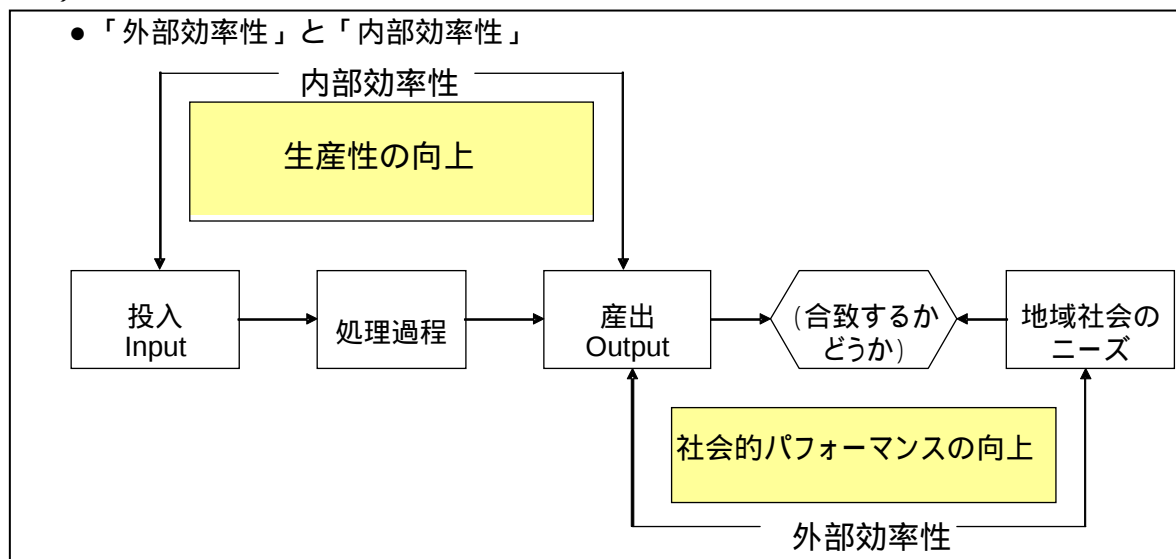
これらふたつの改革を進めるにあたって、「外部効率性」の観点を徹底する必要があります。

外部効率性とは、必要とされるところに必要なだけの公共サービスを過不足なく供給することにより地域社会を含む市政全体のパフォーマンスを高めることです。

外部効率性を高めるため、職員は政策立案に当たって、現行施策の対象者にとどまることなく広く現状を把握・分析して、真のニーズを把握することが必要ですが、さらに、地域が公共サービスの選択と提供にかかわる仕組みをつくることが有効です。

このような外部効率性のもと、公共サービスを高い生産性で提供するという意味での効率性（内部効率性）も確保する必要があります。

(図表 17)



資料：第4回大阪市行財政改革検討委員会資料（神野 前委員長作成）をもとに作成

### (3) 改革のスケジュール

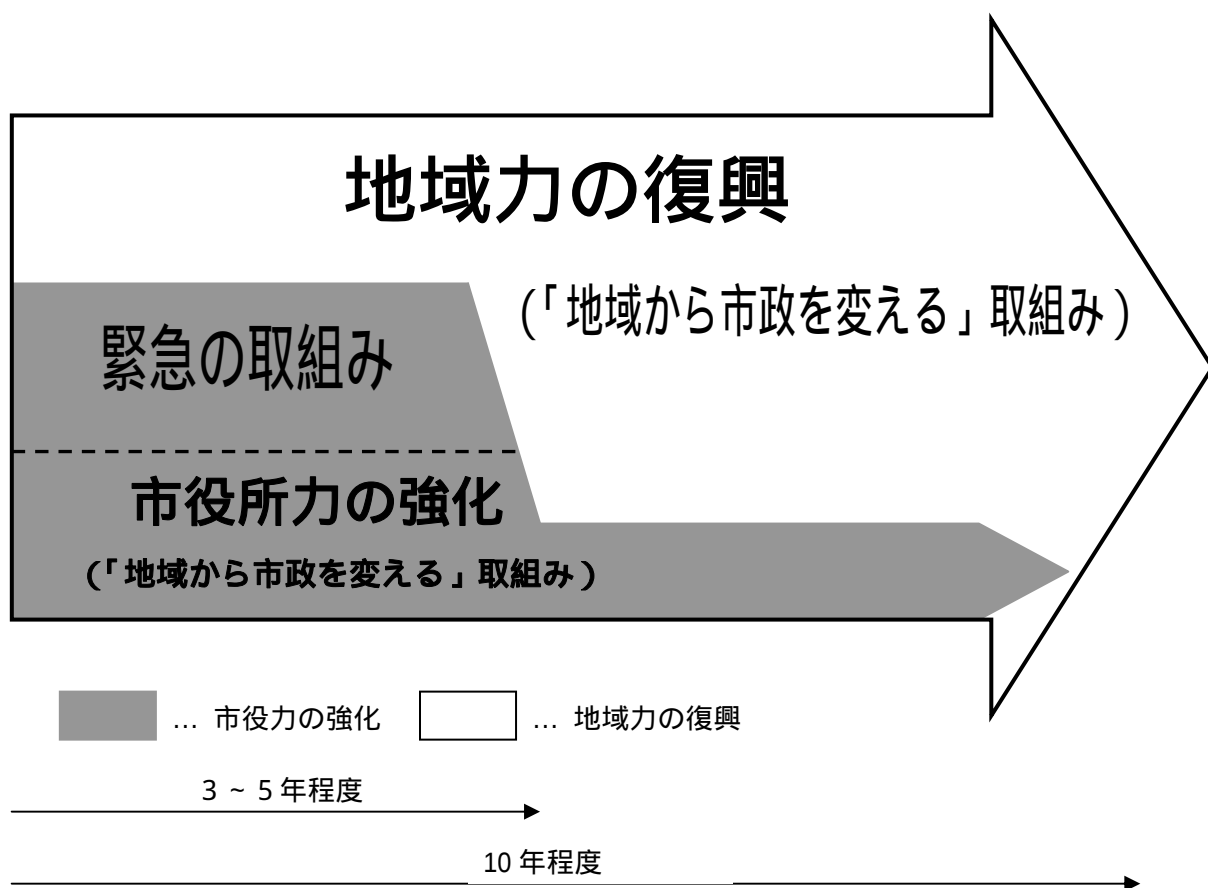
緊急的な取組みについては、極めて厳しい財政収支状況を克服するため、3～5年程度の集中的な取組みにより速やかに結果を出さなければなりません。

地域社会の構造や市民の意識に関わる公共の再編については、市役所（区役所）を含む社会・経済の担い手が相互にコミュニケーションを図り、互いに理解を高めあいながら、ともに進めることが必要で、10年程度の長期的な視野に立った取組みが必要です。なお、市役所（区役所）が主体的に取り組むことができる組織体制や受け皿の仕組みづくり等の改革については、市民、企業などのパートナーシップの相手方のニーズをふまえつつ、速やかに取り組みます。

また、経済や国の動向は刻々と変化しており、これらの変化に応じて柔軟に取り組み、スケジュール等を見直していく必要があります。

（図表 18）

- 新たな市政改革（緊急の取組み・「地域から市政を変える」取組み）のスケジュール



## 4 公共の再編に向けた考え方 ― マルチパートナーシップの取組み ―

### (1) 考え方

「地域から市政を変える」取組み（公共の再編）は、多様性に富んだ地域ごとの特性を活かす取組みですが、この市政の抜本的な改革に取り組むためには、市民・地域団体・NPO・企業・行政など本市の社会・経済の担い手が、互いに自律したパートナーとして相互に協力・連携し、相互補完・相互利益を図り、それぞれの持つ情報・知恵・資源が相乗効果を発揮し、本市の社会・経済活動のパフォーマンスを高める取組み（マルチパートナーシップ）が必要です。

これまで、公共サービスの選択と提供は、多くの場合行政が主体となり、単独で、あるいは市民・地域団体・NPO・企業などの力を借りて行ってきました。

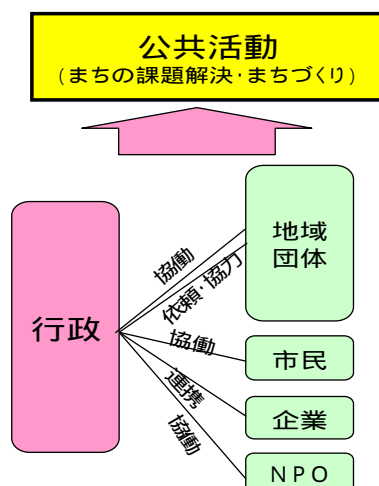
しかしながら、今日、公共の課題が地域ごとに多様性を増すなど、行政が主体となる公共サービス供給では効果的・効率的に解決できないものが多くを占めるに至っており、マルチパートナーシップの取組みにより、公共サービスの選択と提供など公共活動のあり方を再構築するものです。

本市は、こうした取組みを基礎として、都市経営のイノベーション（新機軸）を目指します。

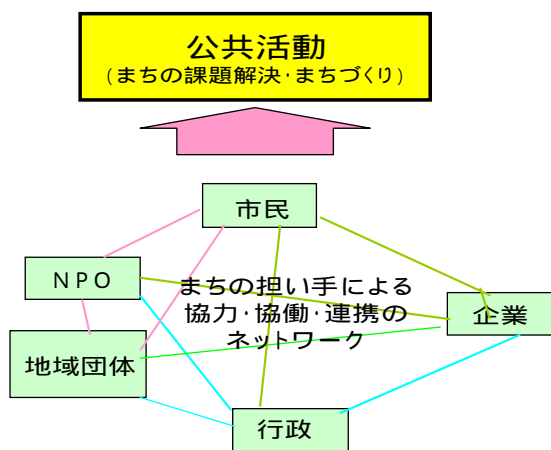
（図表 19）

#### ● パートナーシップのイメージ

・これまでの市民・民間との協働・連携



・マルチパートナーシップ(セクター間・多主体間連携)



（具体例については、付録12～16）

## (2) 本市における展開

市民・地域団体・NPO・企業・行政など本市の社会・経済の担い手相互の協力と連携によるパートナーシップの取組みについて、次の考え方を基に展開を図ります。

- a これまでの、市役所（区役所）とまちの担い手との1対1の関係を超え、多種多様なまちの担い手がまちの課題解決・まちづくりにかかわって意思決定をし、活動するための協力と連携の場（グループなど）の形成を促進します。
- b 多くの行政機関、多様な企業、多様な個人など、多種多様なまちの担い手がそれぞれの地域で独自の目的を持ちながら活動している大都市において適切に外部効率性を向上するには、協力と連携の場や機会をいろいろな地域・課題において、またこれにふさわしいまちの担い手によって形成することが必要です。
- c そのため、260 数万の市内居住者を中心に、市外から通勤通学する 130 数万人などを加えた約 400 万人を市民と位置づけるとともに、地域団体、NPO、企業（個人企業も含む）なども含めて、協力と連携のもと大阪のまちを担う重要な担い手と位置づけます。
- d 市役所（区役所）の職員も「市民」であり、職員には市民としての主体性を持った取組みが求められています。
- e また、「かつて大阪に住んでいた。」「大阪の文化や歴史に興味がある。」「仕事やボランティアなどで大阪と関わりがある。」といった人々についても広く大阪のまちづくりを担う一員として協力と連携の場に加わっていただく観点も重要です。
- f 人口減少や高齢化のいかににかかわらず、住民と地域団体に加え、市外から来る多くの人たちや企業・NPOなどをまちづくりの担い手として期待できることが、まさに大都市大阪の優位性です。この点に着目すれば、大都市こそがいちばん住みたいまちを実現できる可能性を持つものといえます。
- g 協力と連携の場は、身近な地域コミュニティから、区や市域、さらには国内・国際社会に至る社会・経済・行政で縦横に成り立ちうるものです。

## (3) 「わっしょい」そして「大阪ルネサンス」

マルチパートナーシップによる力強い取組みを進めることにより、大阪の特性を最大限尊重しながら、市民の自律と地域の再生・活性化の動きにつなげていくことが大切です。この地域力の復興は、いうなれば「大阪ルネサンス」ともいうべき未来に向けた取組みです。

また、地域を、大阪を、400 万市民・地域団体・NPO・企業・行政などまちの担い手たちが協力・連携して担う姿は、祭りで御輿を「わっしょい」と担ぐのにも似ており、この「わっしょい」がやがて大きな力、ムーブメントとなっていきます。

市役所は、身近な地域で、また区や市の範囲で、さらに関西圏で、あるいはアジアをはじめとする国際的な範囲で、市民・地域団体・NPO・企業・行政などによる協力と連携の形成を促すとともに、協力と連携の輪に加わりあるいは協力と連携を外部から支援し「わっしょい」を盛り上げる役割を果たし、「大阪ルネサンス」の実現を図ります。

## 5 参加による市民の満足向上と都市の価値向上へ

公共の再編にあたっては、市民の満足についての考え方の転換が必要です。

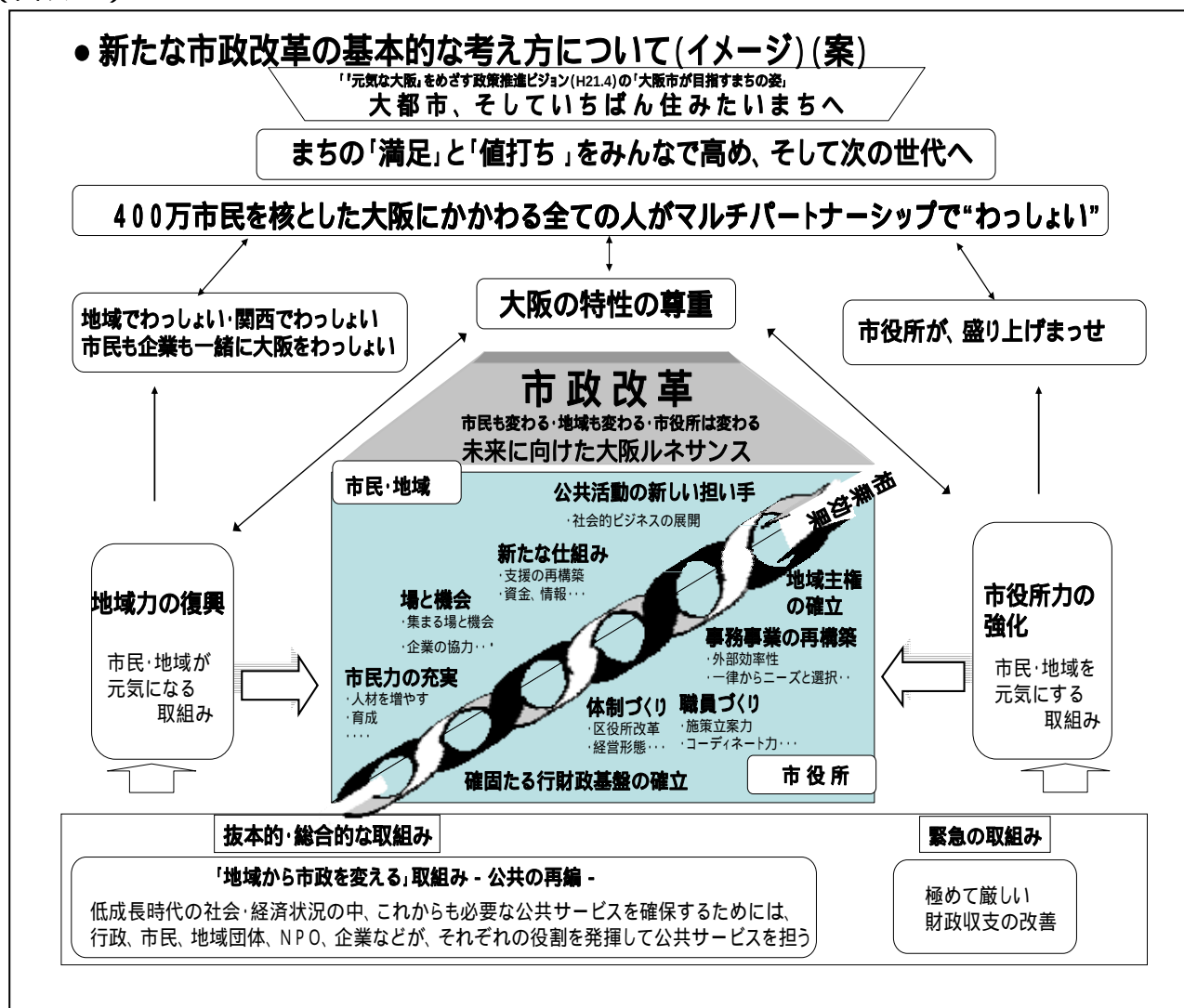
公共を多くの担い手で支える新しい大阪では、市民は、公共サービスの「顧客」という受身の立場ではなく、主体的な「生活者」として公共サービスの選択・供給など公共活動を担うことになります。

そのような大阪にあっては、公共活動を担うことによる充足感が市民満足の重要な内容となります。

主体的に物事を担う満足感（達成感、やりがい）はより大きな満足感につながるものであり、その機会を多く提供することが大切です。

また、市民の主体性が高まれば都市の持つ創造力が豊かになり、都市の価値が向上して大阪のブランド価値が高まり、あるいは地域主権の基礎となり、「『元気な大阪』をめざす政策推進ビジョン」に示されている「大都市、そしていちばん住みたいまちへ」につながっていきます。

（図表 20）



## 第二 緊急の取組み

### 1 考え方

極めて厳しい財政収支を克服することが喫緊の課題であり、「真に必要なサービスが真に必要なところに効率的に届いているのか」という観点からの事務事業の見直しなどにまず取り組むとともに、市役所の体制を簡素合理化し、市役所のスリム化も図ることで、財政収支の改善に取り組みます。

こうした取組みが「地域から市政を変える」取組みにも重要な課題です。

さらに、国の政策方針の大幅な変化も想定され、こうした変化に適切に対応することも重要です。

### 2 取組みの課題

#### (1) 事務事業の見直し

平成 21 年 4 月より事務事業総点検に取り組み、本市の事務事業 3,174 事業を対象にゼロベースから点検・精査を行っており、その中間とりまとめでの論点整理、問題提起等を踏まえて、短期的課題のうち早期に対処できるものは喫緊の財政収支改善の取組みに反映させ、中期的な課題については、今後、継続的に議論を深めていきます。

#### (2) 収入確保と資産の有効活用

- a 市民の貴重な財産である未利用地などの資産の有効利用を進めます。
- b 公共サービスに対する受益者負担について、対象者の範囲や今日的な状況、持続可能性といった観点からの適正化を検討します。
- c 収入確保とともに、公平性確保のためにも、未収金の確保の徹底を図ります。

#### (3) 市役所のスリム化

- a 人件費の削減に引き続き取り組むとともに、職員の能力が発揮でき、モチベーションが高まる取組みを充実させます。
- b 内部事務の簡素合理化などにより効果的・効率的な業務執行体制を構築し、組織のパフォーマンスを向上させ、体制のスリム化を図ります。

## 第三 「地域から市政を変える」取組み

### 1 考え方

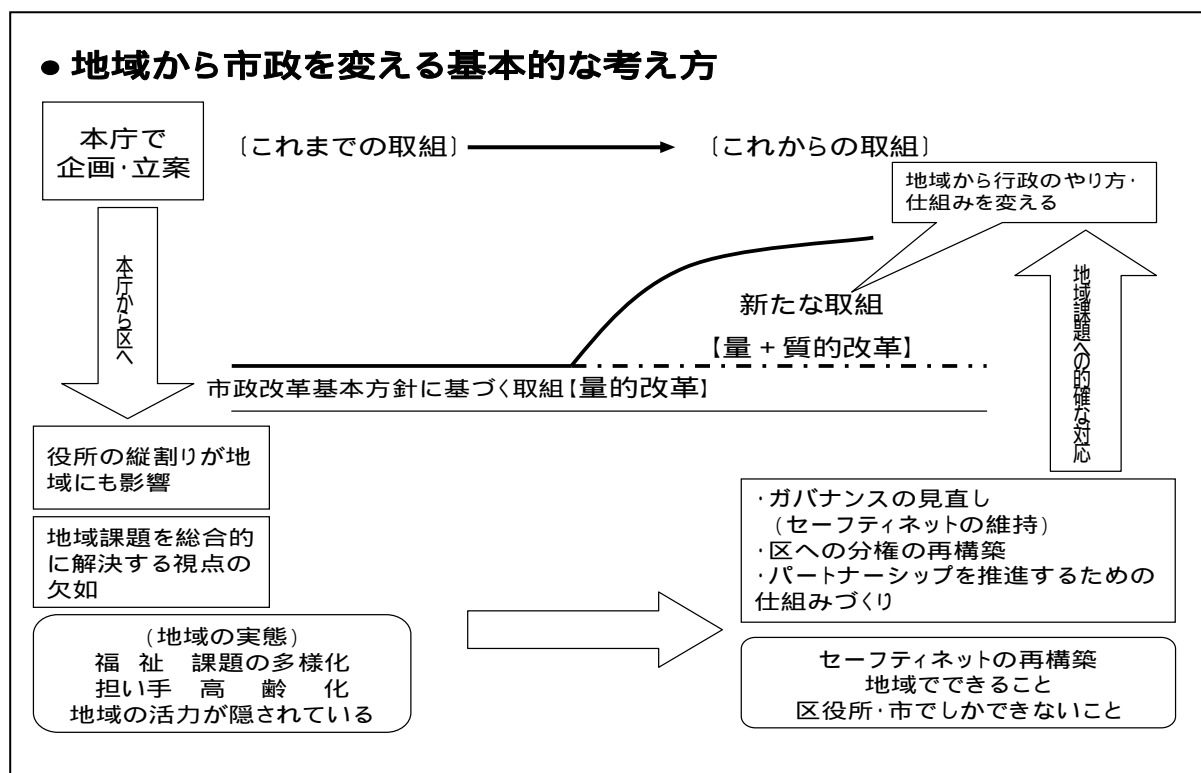
「地域」には、取組みの内容によって、班や町会単位、連合振興町会（ないし校区）単位といった市民の暮らしに身近な地域から、区域、市域などいろいろな範囲（規模）の取り方があります。

「地域から市政を変える」取組みは、それぞれの範囲の地域でのこれまでの行政中心の公共活動を見直し、地域を担う主体が、パートナーシップのもと、課題を認識し、議論し、共有し、解決策を練り、実践するなど、公共活動を効果的に担うことで、本市の社会・経

済のパフォーマンスを向上させるとともに、財政の健全性を維持しつつ、必要な公共サービスを確保する改革です。

そのためには、まず 地域が元気になることが必要ですが（地域力の復興）同時に 市役所・区役所が、地域からの信頼と共感のもと地域の公共活動を適切に支援する力を持つ必要があります（市役所力の強化）

（図表 21）



資料：第3回大阪市行財政改革検討委員会資料（岩崎委員作成）をもとに作成

## 2 地域力の復興の取組み課題

本市においては、概ね連合振興町会ないし校区を範囲とする地域が地域コミュニティの基礎ですが、これも含め、地域が元気になるためには、まず 地域における活気のある公共活動を担う市民力の充実、市民が公共活動に参加するための場と機会の充実、地域における公共活動を支える新たな仕組みづくりが必要ですが、加えて 公共活動の新しい担い手づくりも重要な課題です。

### (1) 市民力の充実

- 地域の公共活動の情報を発信し、意識を喚起し、市民の参加を促進し、地域において公共活動を担う人材を増やすことに取り組みます。
- 研修、実地体験、すでに地域で活躍している人たちとの交流、教育などをつうじて、地域における公共活動やコーディネートに必要な知識やノウハウを伝え、人材を育成する仕組みづくりを進めます。
- これらの取組みの基礎として、地域への愛着や帰属意識を深めてもらうことが必要です。

- d さらに、マルチパートナーシップの取組みの機運を高めていくために、市役所・区役所は、市民・地域団体・NPO・企業等の公共活動について積極的に広報・報道するなど、効果的なPRに努めます。

## **(2) 場と機会の充実**

- a 地域に存在する公共施設や商店街の空き店舗など、いろいろなスペースを活用して協力と連携の場をつくる必要があります。
- b イベントやラウンドテーブルなど、人が集まり、相互のつながりができ、情報交換・意見交換ができるなど、公共活動が広がるための場を数多く確保していきます。
- c その他、地域団体の活動、NPO活動、企業CSR、コミュニティ・ビジネスなど、地域における公共活動全般の促進と活性化のための取組みを進めます。

## **(3) 新たな仕組みづくり**

- a 地域団体への委託や補助金などについて整理し、地域支援体制を再構築するなど、団体運営の自律性と透明性を確保しながら、地域における主体的な公共活動をしやすいための仕組みを充実していきます。
- b 概ね校区範囲の地域実情に即した形で、各種地域団体が基礎となり、NPO・企業・公的機関なども適宜、参画あるいは連携し、地域において課題を認識し、議論し、共有し、解決策を練り、実践する場づくりに取り組みます。
- c 区域、市域、市域を超えた範囲などさまざまな範囲の地域で、また、環境、経済、市民生活などさまざまな分野で、市民・地域団体・NPO・企業等の協力と連携を促進・支援することが必要であり、また、大学との連携を促進します。
- d 地域における公共活動を支える資金確保について、情報提供などの支援のほか、新たな仕組みづくり（市民・地域団体・NPO・企業等の自発的な資金参加や市民ファンド形成の促進など）などの課題に取り組みます。

## **(4) 公共活動の新しい担い手づくり**

本市では、これまでも事務・事業の民間委託や指定管理を推進するなどの取組みを進めてきましたが、これにとどまらず、事務・事業を市民による社会的ビジネスに転換する取組みが課題です。

市民による社会的ビジネスは、地域における市民の無形・無償の資産（地域での「かお」、井戸端情報など）を活用できること、地域のことを熟知した市民により事業実施されること、行政からの財源が地域で循環すること、多数の市民による公共活動が地域全体のパブリック・マインドを醸成すること、市民が地域ニーズを最大限把握していること、などの特徴があり、本市の社会・経済全体でみた場合、行政や企業よりも高いパフォーマンスで事務・事業を担える可能性を持っています。

本市の社会・経済活動のパフォーマンスをあげる方策として、現在、市役所・区役所が担っている事務・事業の一部を、市民が主体的に運営・参画する社会的ビジネスとし

て展開することに向け検討を進めます。

### 3 市役所力強化のための取組み課題

地域力の強化のため、市役所（区役所）は、市民のニーズを受けとめる感度を高め、盛り上げ役を担い、確固たる行財政基盤のもと、市民に信頼・共感されることが必要です。

そのためには 協力と連携を支える体制づくり、 協力と連携のリード役となる職員づくり、 内部の良きガバナンスの実現、 事務事業の再構築、 地域主権の確立に向けた取組みが必要です。

#### (1) 体制づくり

- a 区役所を地域活動の支援や地域課題の解決に向けて協働して取り組むための身近な拠点として位置づけ、地域担当制の充実など、その位置づけにふさわしい体制をつくる区役所改革に取り組みます。
- b 市役所（区役所）の部署ごとの縦割りや重複の弊害を改善し、地域の一体的・自主的・主体的な取組みを促進し支援できるよう、事業や組織機構を見直します。
- c 環境変化や横断的課題に迅速に対応するための企画部門の強化など、市民や企業などとのパートナーシップの一端を担うに相応しい組織機構を構築します。
- d パートナーシップで公共を担うという観点から、既存の外郭団体や事業の経営形態を見直し、再構築します。

#### (2) 職員づくり

- a 現行施策の対象者のニーズにとどまることなく、広く現状の把握と分析からニーズを把握し、政策・施策・事務・事業を立案改善できる職員を育成します。
- b 協力と連携をコーディネートし、リードし、盛り上げる力のある職員を育成します。
- c 職員の「やる気」を生み出す仕組みと環境をつくります。

#### (3) 「良きガバナンス」の実現

- a 市民の信頼と共感を得るため、市政の透明度の向上、コンプライアンスの確保、業務執行責任の明確化などをさらに徹底します。
- b 迅速で的確な業務執行のため、意思決定手続きの簡素・合理化、計画・行政評価・予算システムなどの一貫性確保、行政に適合したPDCAサイクルの導入など、業務プロセスを再構築します。

#### (4) 事務事業の再構築

- a 真に必要なサービスを必要なところに効率的に提供する外部効率性の観点と、選択と集中の観点からの施策の再構築に取り組めます。
- b 事業によっては、市域一律型サービスから、地域ごとのニーズと選択によるサービスへ転換を図ります。
- c 部署ごとの縦割りによる重複・類似事業や、形骸化している事業を、地域の視点か

ら整理します。

#### (5) 地域主権の確立に向けた取組み

- a 大阪市の広域的な役割を踏まえ、地域主権の確立に向け、大阪市のあり方、他自治体等との水平連携を検討します。
- b 財源の配分、権限の委譲など、自律した都市として持続的に発展しつづけていくにあたっての国や府との間の制度的な課題については、ひきつづき国や府に意見を明確に伝え、解決に向けて取り組みます。

### 第四 事務事業総点検 — 事務事業の再構築に向けて —

現在、本市では、事務事業の再構築に向けて、次のような観点から、全ての事務事業についてゼロベースからの点検・精査を行う「事務事業総点検」に取り組んでいます。

- a ニーズと有効性の観点から「選択と集中」を徹底し、類似・重複事業を整理するなど、施策の再構築に向けた検討を行います。
- b 今日の社会情勢からみてニーズや有効性の検証の必要のある事業について検討します。
- c サービス水準について、国基準や政令指定都市等の水準も参考に、今日的な状況や持続可能性や大阪の特性なども視野に入れた検討を行います。
- d 施設機能の有効性について、対象地域や対象者の特性、民間施設によるサービス提供の可能性などの観点からの検討を進めます。

また、施設の大規模改修や建替えについては、ニーズ、有効性、費用など複合的な視点から検討します。

- e 経営形態のあり方や、外郭団体のあり方について検討します。
- f 社会・経済活動のパフォーマンスを高めるため、公共サービスの担い手の最適化を検討します。

### 第五 その他

#### 1 今後の進め方

このたび取りまとめた「事務事業総点検」(中間とりまとめ)を活用し、新たな市政改革の基本的な考え方をもとに本市の全事務事業の再構築、今後の施策展開や組織体制についてさらに分析を進め、新たな市政改革の骨子案への反映に向けて具体的な検討を行います。

#### 2 今後のスケジュール

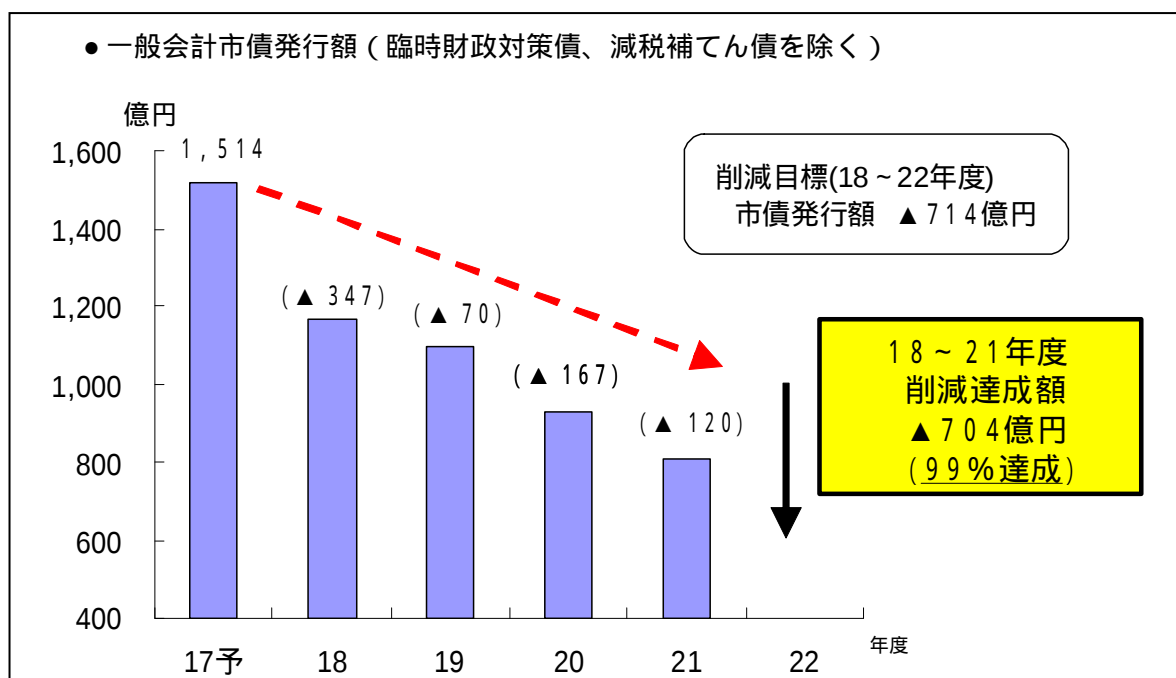
22 年

2 月 新たな市政改革の骨子案公表  
秋 頃 次期市政改革素案の公表

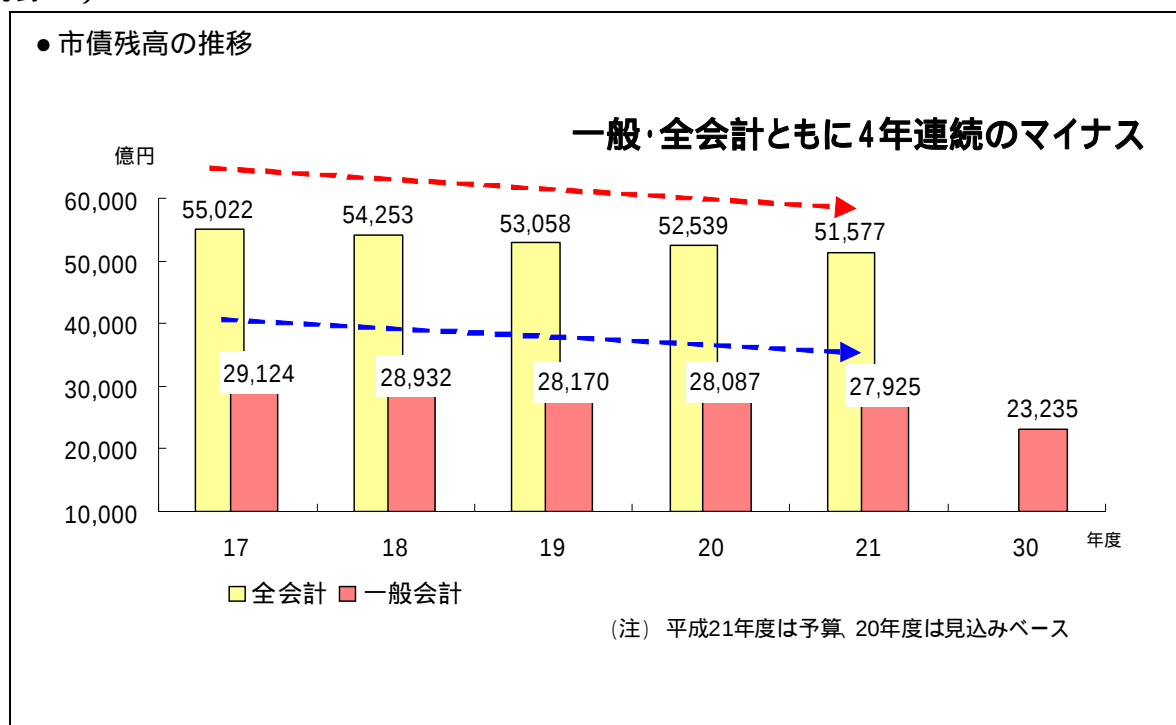
23 年

4 月 ~  
次期市政改革の取組み

( 付録 1 )



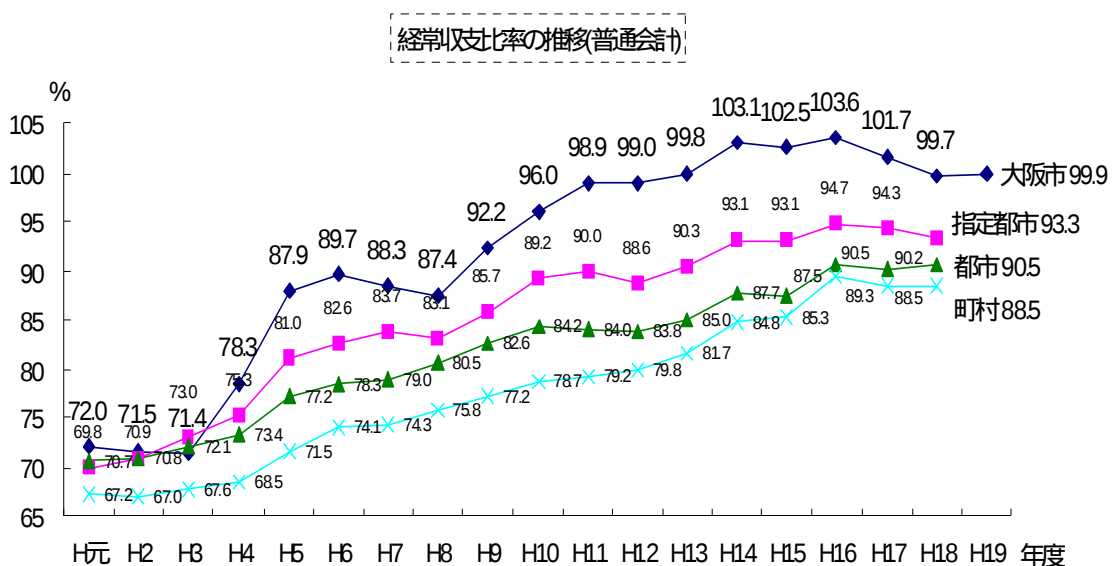
( 付録 2 )



( 付録 3 )

● 経常収支比率の推移

- ▶ 財政の硬直化が進むなか、経常収支比率は昨年に引き続き100%を下回った
- ▶ 依然として高水準であることから、身の丈にあわせた経常経費の圧縮を図るため、さらなる削減を推進



( 付録 4 )

● 有効求人倍率

|              | 全国     | 大阪府    | 大阪市    |
|--------------|--------|--------|--------|
| 平成 11 年平均    | 0.48 倍 | 0.37 倍 | 0.55 倍 |
| 平成 14 年平均    | 0.54 倍 | 0.46 倍 | 0.74 倍 |
| 平成 19 年平均    | 1.04 倍 | 1.26 倍 | 2.12 倍 |
| 平成 20 年平均    | 0.88 倍 | 0.94 倍 | 1.44 倍 |
| 平成 20 年 4 月  | 0.89 倍 | 1.01 倍 | 1.46 倍 |
| 平成 20 年 10 月 | 0.84 倍 | 0.85 倍 | 1.36 倍 |
| 平成 21 年 4 月  | 0.46 倍 | 0.53 倍 | 0.76 倍 |
| 平成 21 年 5 月  | 0.44 倍 | 0.49 倍 | 0.68 倍 |
| 平成 21 年 6 月  | 0.43 倍 | 0.46 倍 | 0.68 倍 |
| 平成 21 年 7 月  | 0.42 倍 | 0.45 倍 | 0.67 倍 |
| 平成 21 年 8 月  | 0.42 倍 | 0.44 倍 | 0.67 倍 |
| 平成 21 年 9 月  | 0.43 倍 | 0.45 倍 | -      |

注：ハローワーク淀川が吹田市を含むため、大阪市の有効求人倍率には吹田市を含む。

( 付録 5 )

● 非正規労働者の雇い止めの状況 (平成 21 年 10 月 30 日厚生労働省発表)

昨年 10 月から本年 12 月までの見込み

| 全 国       |           | 大 阪 府  |         |
|-----------|-----------|--------|---------|
| 4,262 事業所 | 244,308 人 | 91 事業所 | 4,795 人 |

( 付録 6 )

● 正規社員の失業状況 (7 月末厚生労働省発表)

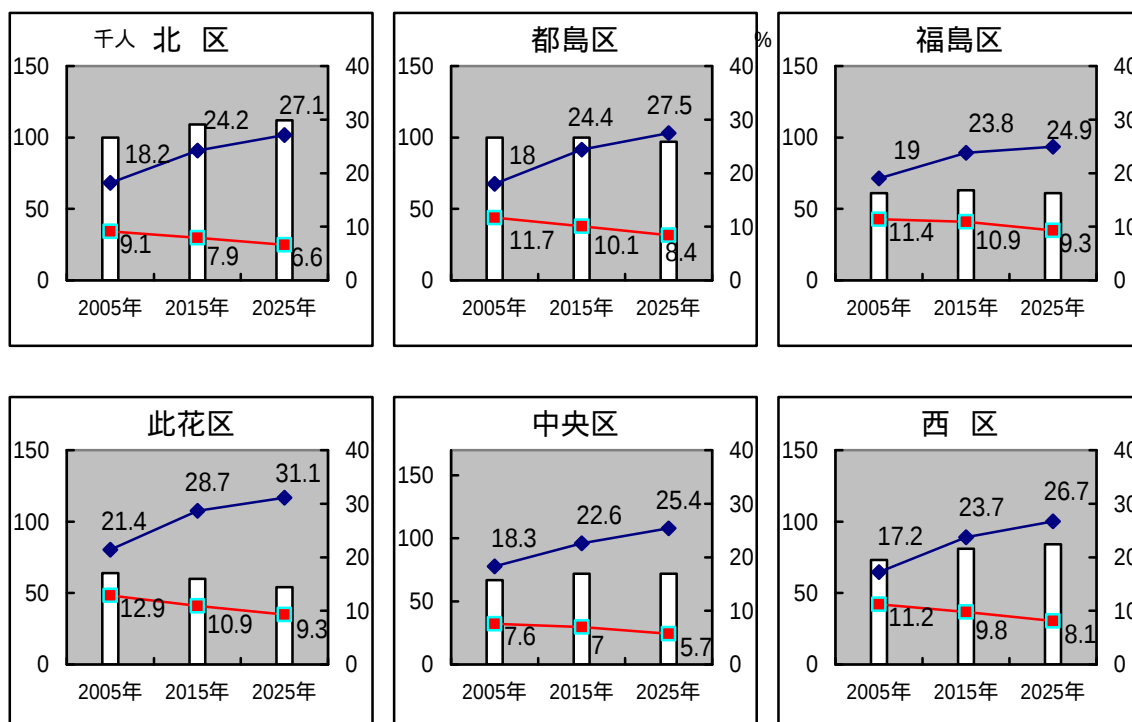
「大量雇用変動届」の提出状況 (3、4、5、6 月の届出合計)

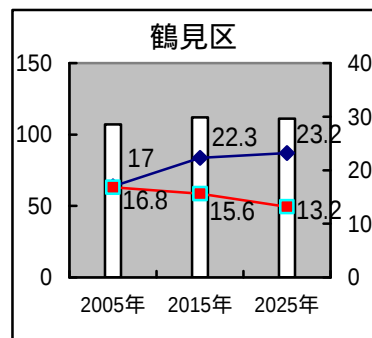
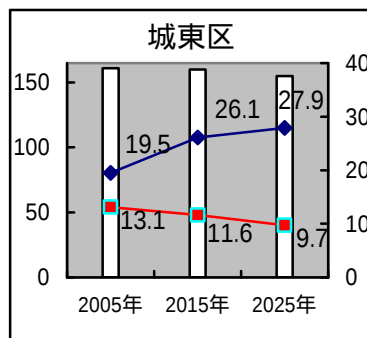
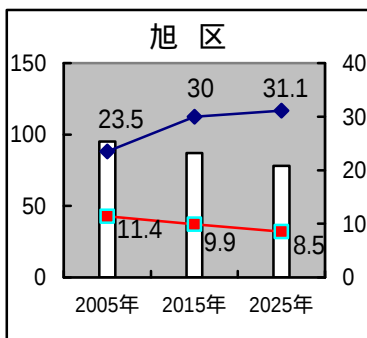
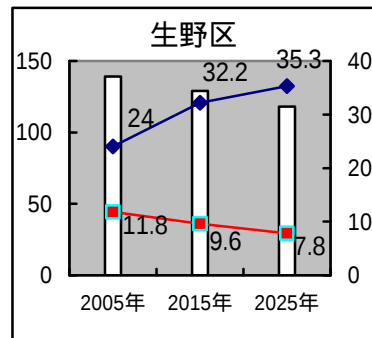
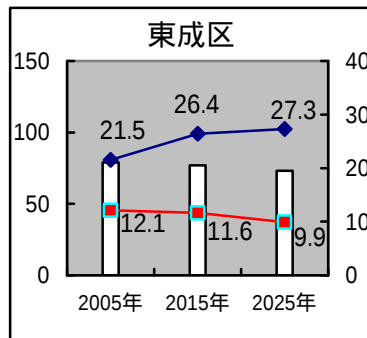
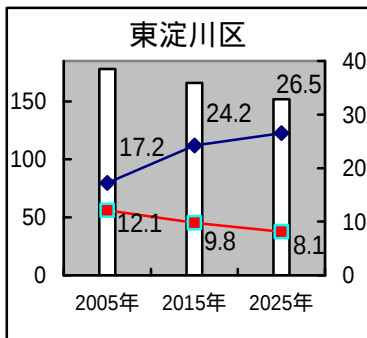
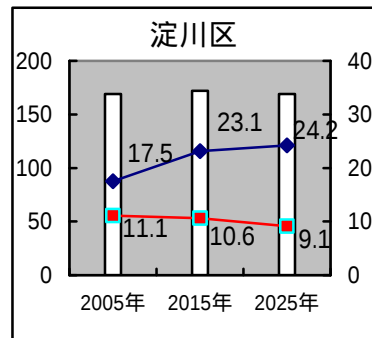
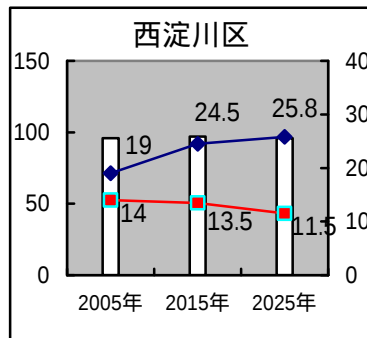
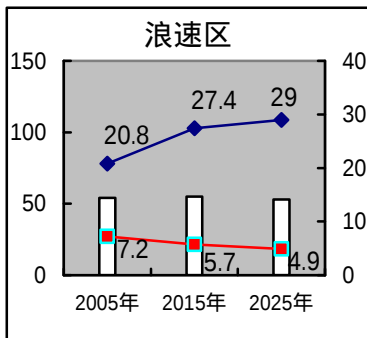
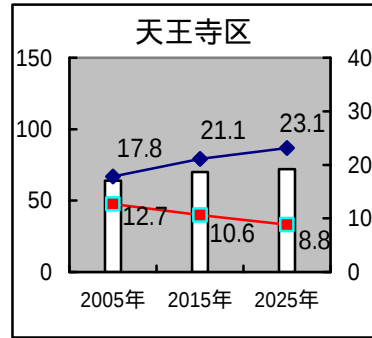
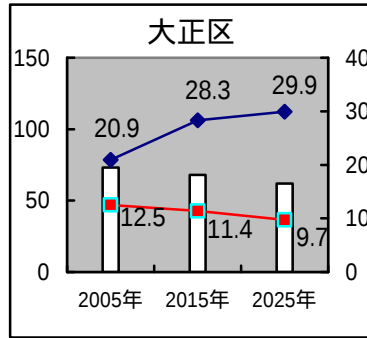
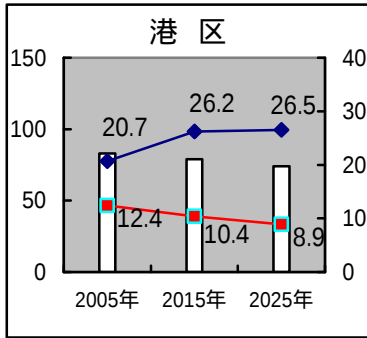
|             | 全 国      | 大 阪 府   |
|-------------|----------|---------|
| 平成 21 年 3 月 | 21,732 人 | 1,099 人 |
| 平成 21 年 4 月 | 15,614 人 | 733 人   |
| 平成 21 年 5 月 | 9,515 人  | 783 人   |
| 平成 21 年 6 月 | 12,478 人 | 696 人   |

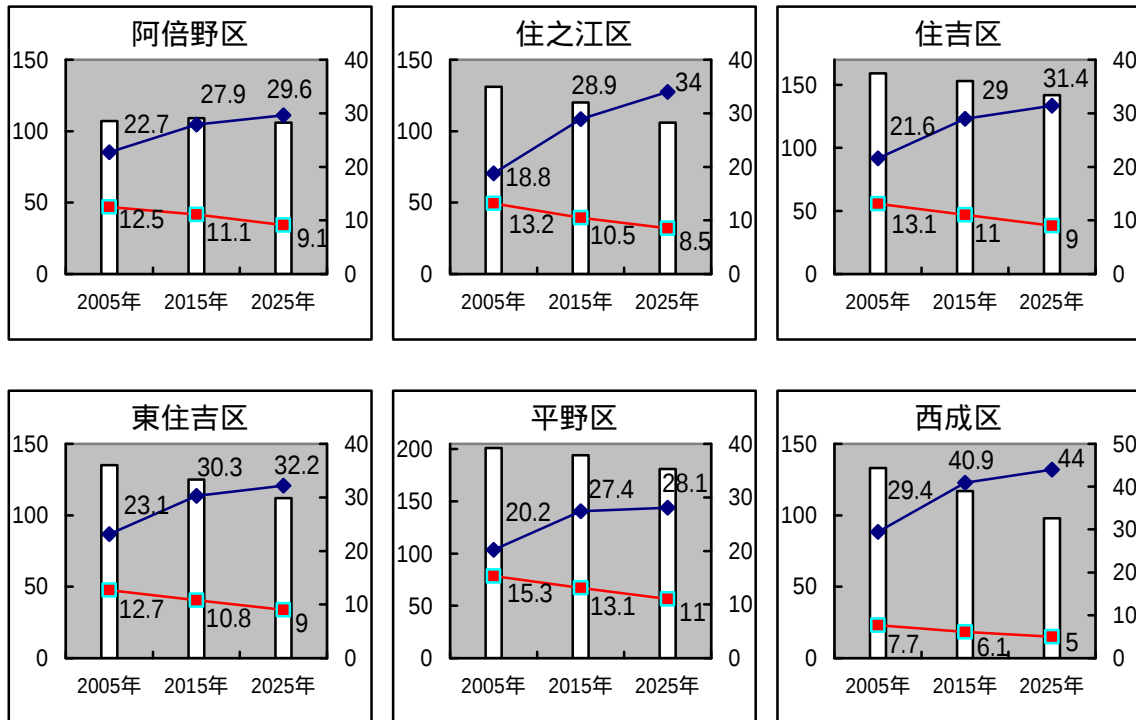
( 付録 7 )

● 大阪市の区別の人口推移並びに 15 歳未満及び 65 歳以上の人口の占める割合の将来推移

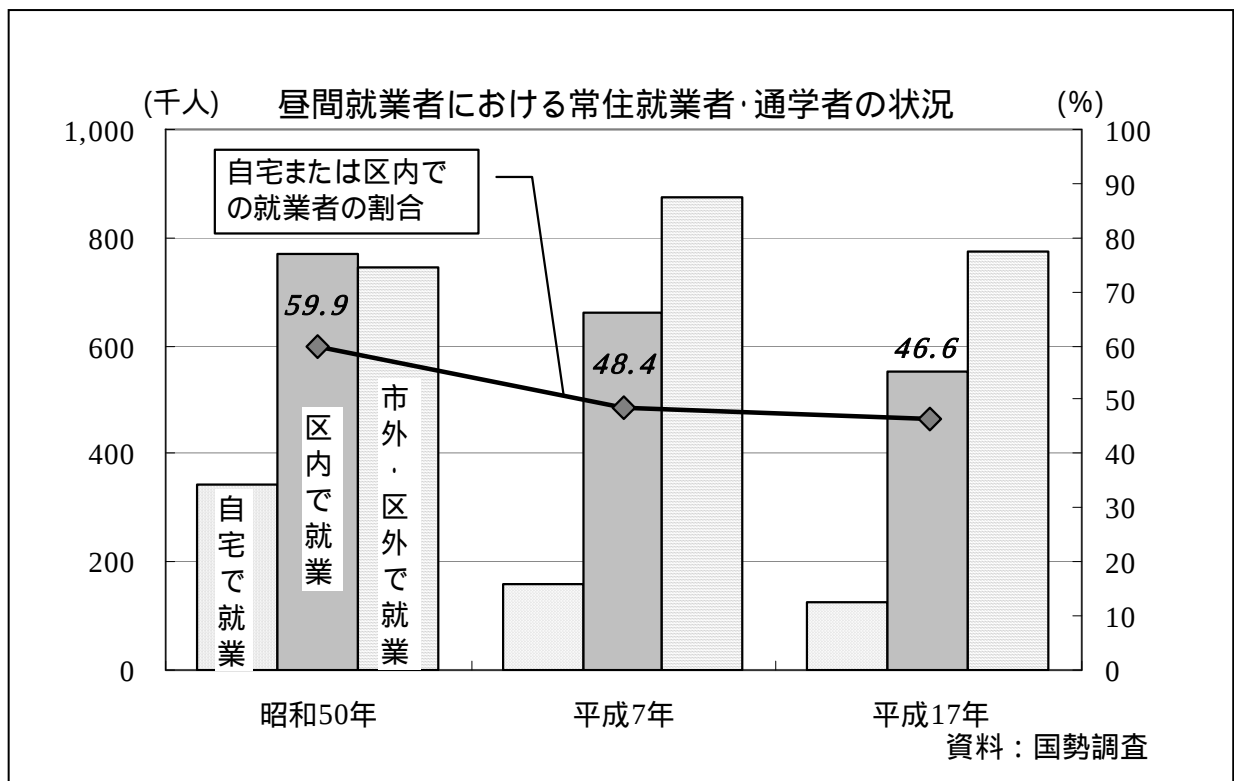
資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の市町村別将来推計人口 (平成 20 年 12 月推計)」







( 付録 8 )



( 付録 9 )

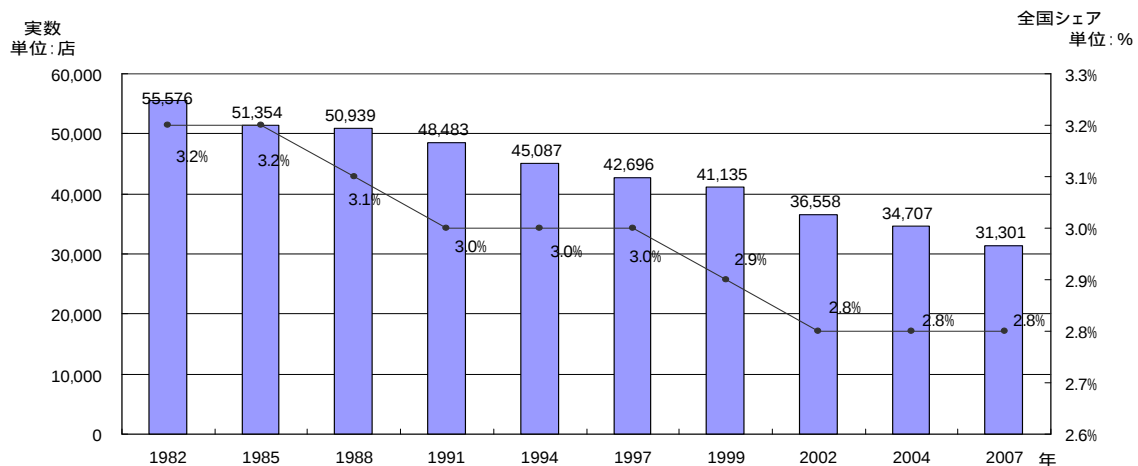
● 本社の移転

|                                                  |                                                   |     |                                                                                                                |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 平成16年1月以降、大阪市内に新たに本社が進出した企業(資本金100億円以上)          |                                                   |     |                                                                                                                |
| 企業名                                              | アーク、日東電工、エディオン、ダイセル化学工業                           |     |                                                                                                                |
|                                                  |                                                   |     |                                                                                                                |
| 大阪市から本社機能が移転した資本金100億円以上の企業(平成16年1月～平成20年10月末時点) |                                                   |     |                                                                                                                |
|                                                  |                                                   |     |                                                                                                                |
| 分類                                               |                                                   | 企業数 | 主な企業名                                                                                                          |
| 本社そのものの移転(登記上及び事実上)                              |                                                   | 6   | 住友化学、日本レップ、BMB、住友林業、タクマ、アリスライフサイエンス                                                                            |
| 本社機能の移転 (事実上の移転:登記上の本店は大阪市内)                     |                                                   |     |                                                                                                                |
|                                                  | a. 複数本社制を導入し、登記上の本店及び実際の本社機能を大阪市内に置いている企業         | 17  | 田辺三菱製薬、帝人、武田薬品工業、リソナホールディングス、住友生命保険、クボタ、阪和興業、レンゴー、美津濃、東洋ゴム工業、住友倉庫、日本触媒、タキロン、住金物産、IDEC、、千趣会、シェリング・ブラウ           |
|                                                  | b. 複数本社制を導入し、登記上の本店を大阪市内に置いているが、実際の本社機能は大阪市外にある企業 | 10  | 日本生命保険、伊藤忠商事、JFE商事ホールディングス、JFE商事、アプラス、旭化成、積水化学工業、積水樹脂、積水化成成品工業、日清食品ホールディングス                                    |
| 合併、経営統合に伴う移転                                     |                                                   | 5   | ・双日(旧日商岩井)<br>・アステラス製薬(旧藤沢薬品工業)<br>・ジェイテクト(旧光洋精工)<br>・エヌ・ティ・ティ・ドコモ(旧エヌ・ティ・ティ・ドコモ関西)<br>・三井住友ファイナンス＆リース(旧住商リース) |

資料:大阪市政策企画室

( 付録 10 )

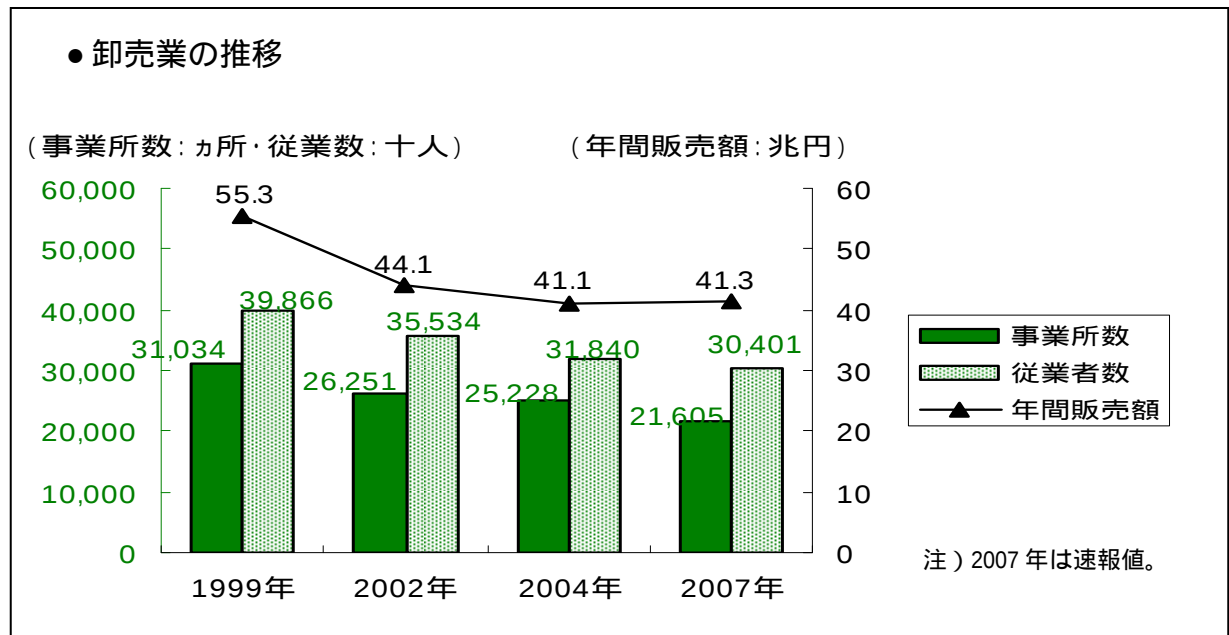
● 小売業の推移 大阪市内事業所数



注) 1994 年は日本標準産業分類改定により、以前の統計と連動していない。  
1999 年の調査は事業所の補正を行っているため、以前の統計と連動していない。

資料:大阪市計画調整局「商業統計調査」、経済産業省「商業統計表」より作成

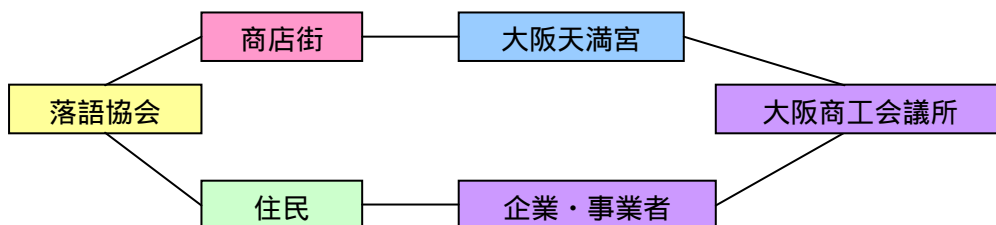
( 付録 11 )



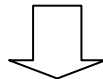
資料：経済産業省「商業統計表」

( 付録 12 )

パートナーシップ事例 天満天神繁昌亭



- ・ 落語協会、天神橋筋商店街連合会が中心となり取組みを推進。
- ・ 大阪天満宮が無償で用地を提供。
- ・ 建設費用は市民・企業等からの募金。



60年ぶりに落語専門の常設小屋が復活。にぎわいの創出。  
経済波及効果 116.3 億円 (平成 19 年 9 月、大阪商工会議所記者発表資料より)

(付録 13)

#### パートナーシップ事例 北梅田地区まちづくり推進協議会

- ・ 北区茶屋町・鶴野町界限は、かつて、新御堂筋、国鉄(現 JR)に分断され、梅田ターミナルの谷間の地域であったが、活力と魅力にあふれた回遊性のあるまちに発展させることをめざし、1980(昭和 55)年、住民・企業・商業者等が互いに協力して、協議会を設立。そのまちづくりに、大阪市がパートナーとして支援する形で取り組んできた。
- ・ メンバーには、個人・企業・商業者等を合わせ約 30 人が名を連ねている。地縁団体の代表も、個人の立場で関わり、協議会と地縁団体との橋渡し役を担っている。
- ・ 近年、ソフト面での地域課題の解決にも力点をおき、放置自転車対策では、企業による駐輪スペースの提供、防犯の取組みでは、企業の防犯委員会への参画と夜警への協力、また、先進的に取り組む他地域の商店会や経済団体の協力による落書き消しなど、さまざまなセクターとの連携を行っている。
- ・ 他方、まちづくりの中心的な担い手が高齢化しつつあるなか、円滑な世代交代を図るため、協議会の呼びかけに応じた地元若手住民・店舗経営者・ショップ店長たちの有志が集まり「若手まちづくり塾」を発足。まちへの想いやアイデアを語り合い、その結果、地域を紹介するマップを作成するなど、若手中心のゆるやかなネットワークができ、新たな担い手の芽ができてつつある。

(付録 14)

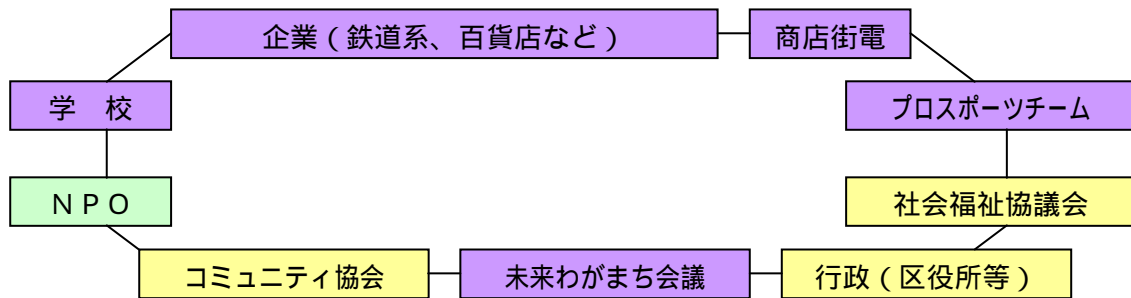
#### パートナーシップ事例 鶴見区榎本地域の取組

- ・ 榎本地区では、花と音楽のまちづくりをテーマにした「はなてん音楽サロン」のほか、青色防犯パトロールの取組み、放置自転車対策、緊急時要援護者支援、災害時避難所開設など、行政課題や地域課題にも住民が主体となって取組みを行っている。
- ・ 2006(平成 18)年 6 月からは、とりわけユニークな取組みを行っている。町会長会議など役員の会合とは別に、地域のことを何でも話し合い、まちづくりに活かそうという方たちが集まる会合「あいより」がそれであり、定期的を開催している。
- ・ 名称は「寄り合い」に由来し、住民は誰でも参加できる。普段身近で起こった出来事などを話す場として、多様な人材が集まり、自由闊達な議論を行っている。
- ・ 新たなテーマが見つかり、人と人とのネットワークを活かし、それを実現するほど行動力のある方が多い。最近では、若手の声を受け、「だんじり」復活の取組みのほか、エコをテーマに地域の方がデザインしたエコ T シャツの作成やペットボトルキャップの回収など、(地域課題にとどまらず)公共の分野にも取組みが広がっている。
- ・ この地域では、会で中心となる方のリーダーシップだけでなく、人と人とのつながりによって地域を盛り上げるネットワーク、そして、「できる範囲でよい」「自分でできることをやってほしい」という、より多くの人に参加し、持てる能力を発揮しやすい環境ができあがっている。

( 付録 15 )

パートナーシップ事例 なにわの日実行委員会

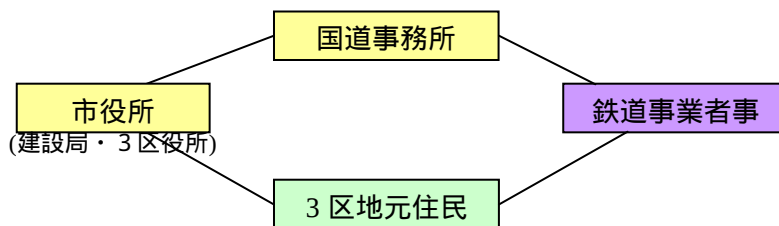
7 月 28 日を「なにわの日」と制定し、浪速区の市民・商店街・企業・NPOなどが一体となつて地域・経済活性化のために様々なイベント開催。



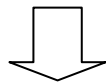
- ・会員は約 20 団体。
- ・会員は会費・活動費を負担
- ・ジャズ・ライブ、ストリート・パフォーマンスなど多様なイベントを数多く実施。

( 付録 16 )

パートナーシップ事例 寺田町駅周辺の放置自転車対策



- ・地元住民、大阪市、国道事務所、JR 西日本で「JR 寺田町周辺 3 区合同協議会」を設立。
- ・合同で啓発活動などを実施。
- ・JR 西日本から用地提供を受けて、大阪市が駐輪場を増設。



- ・放置自転車の減少（約 1,300 台(H21.3)→約 50 台(H21.6)）
- ・自転車集中台数の減少（約 2,400 台(H18.11)→約 1,800 台(H20.2)）
- ・阿倍野有料駐輪場利用率の向上（約 10%(H19.4)→約 50%(H20.4)）