

# 市民生活の基盤づくり検討

## 関係資料



# 市民生活の基盤づくりの観点からの再構築検討

## 目次

## 市民生活の基盤づくりの観点からの再構築検討

○はじめに

### 社会環境の変化と行政の役割

- 1 日本における社会環境の変化
- 2 大阪市を取り巻く社会環境の変化
- 3 大阪市を取り巻く環境のSWOT分析
- 4 新たな市政改革に取り組む
- 5 行政の役割
- 6 区の果たす役割

### 市民生活基盤を支える事業

- 7 市民生活基盤を支える事業  
7つの重点事項について
  - こども・教育
  - 雇用・勤労・生活保護
  - 安全・安心(保健衛生・病院・救急)
  - 男女共同参画
  - 障害者
  - 高齢者
  - 住宅

### 今後の方向性

- 8 現状における課題認識
- 9 市民生活の基盤づくり(方向性)
- 10 市民生活の基盤づくり(施策の展開)
- 11 こども・教育／雇用・勤労への重点投資
- 12 総括

## はじめに

- ・大阪市では、市民が主役の地域運営を推進し、また、地域から市政を変える観点から、従来の行政運営の転換を図っているところである。
- ・将来にわたって持続可能な市民生活の基盤づくりのため、長期的な展望のもと、あらゆる手法を講じて、施策運営に努めていく。

## 1 日本における社会環境の変化①

### ◎高齢者とひとり暮らし世帯の増

#### ・人口構成の変化

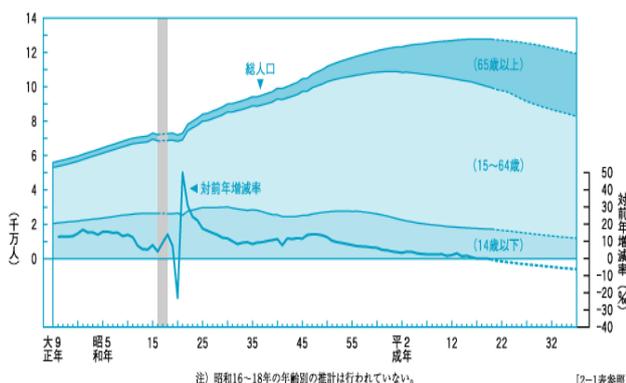
少子高齢社会の進展とともに、高齢者の増加が見込まれ、全人口に占める高齢者の割合は高くなっていく。

#### ・世帯構成の変化

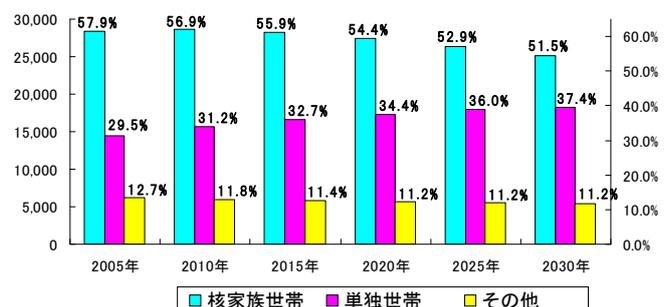
核家族化の進展と単独世帯の割合が高くなっていく。

こうした状況に対応していくためにも、高齢者等を含む多様かつ多数の地域住民を巻き込み、希薄となっているコミュニティの再生・強化を図らなければならない。

#### 総人口の推移



家族類型別一般世帯数及び割合の推移(世帯数(1,000世帯))



資料: 総務省統計局「日本の統計2010」より

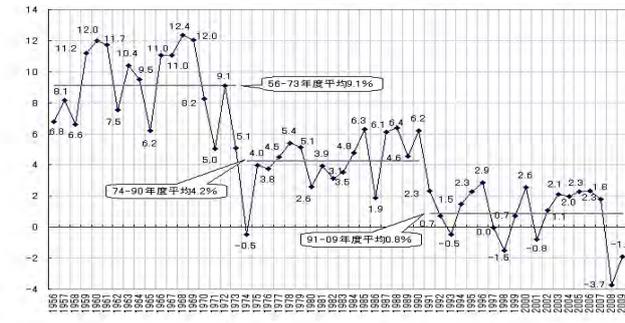
資料: 国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計(全国推計)』(2008年3月推計)より

# 1 日本における社会環境の変化②

## ◎日本型社会保障制度の変容

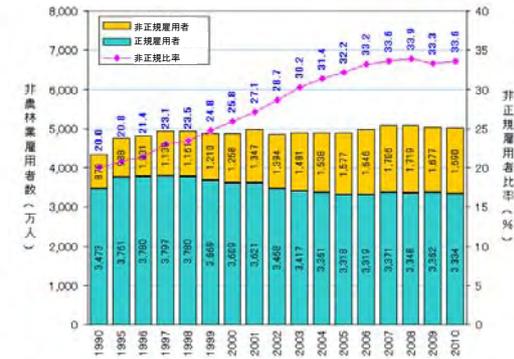
- ・長期にわたる低成長時代の到来  
世界的な景気後退の影響を受け、日本のGDPは低い水準で推移しており、現在の社会経済状況下では、短期間で高い水準に回復することは難しく、従来のような税収の伸びを期待することは難しい。
  - ・ライフスタイルの変化に伴う就労形態の変化  
企業側のグローバル化への対応と就労者側のライフスタイルの変化に伴い、非正規雇用が増加している。
- ↓
- ・これまで市民の生活を支えてきた、終身雇用を前提とした企業の社会保障をはじめとする様々な制度やシステムが大きな転換を迫られている。

経済成長率の推移



(注) 年度ベース。93SNA連続方式推計(80年度以前は93SNAベース「平成12年版国民経済計算年報」)。2010年4-6月期1次速報値 < 2010年9月16日公表 >。平均は各年度数値の単純平均。  
(資料) 内閣府SNAサイト

正規雇用者と非正規雇用者の推移



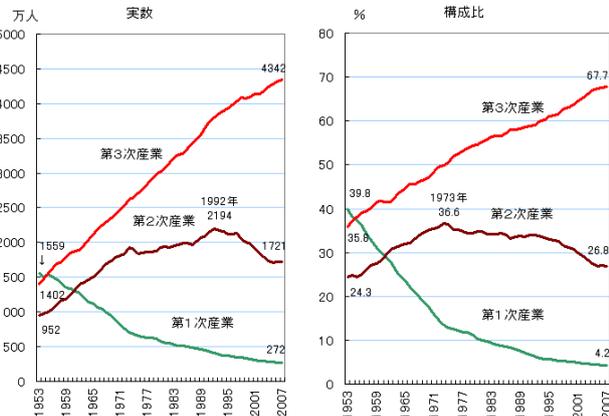
(注) 農林業は含まず。2001年以前は2月調査、それ以降は1-8月平均。非正規雇用者にはパート・アルバイトの他、派遣社員、契約社員、嘱託などが含まれる。正規には役員を含まず。  
(資料) 労働力調査

# 1 日本における社会環境の変化③

## ◎産業構造の変化

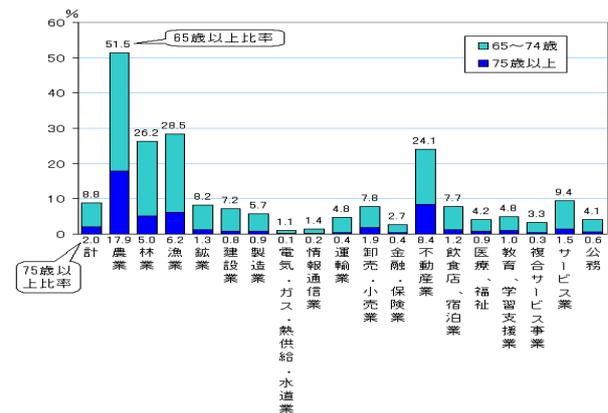
- ・日本における産業構造の変化  
第1次産業から第3次産業への構造転換が進んできた。また、第1次産業従業者の高齢化が顕著に見られる。今後はITをはじめとした第3次産業を特化・強化し、グローバルな展開によって経済成長の回復・成長への活路を見出すとともに、終身雇用が機能しなくなった現状を踏まえ、セーフティーネットの充実のためにも、労働集約型の代表である第1次産業における雇用の確保を図る必要がある。

産業別就業者数の推移



資料: 総務省統計局「労働力調査」より

産業別就業者の高齢化割合(2005年)



(資料) 国勢調査

## 2 大阪市を取り巻く社会環境の変化①

### ◎人口構成の変化

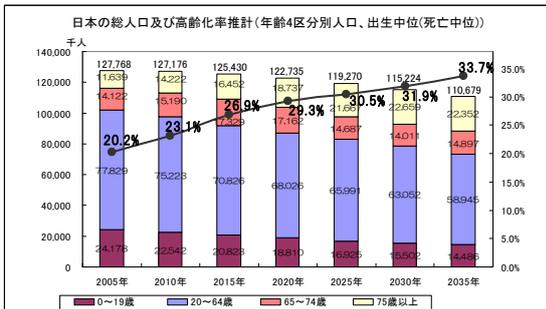
- ・国において、人口の減少、少子高齢社会の進展が見込まれているが、下記のデータから、大阪市においても同様の傾向が見てとれる。とりわけ0歳から14歳までの年少人口と生産年齢人口(15歳～64歳)の減少率は高く、将来の社会活力の減退にもつながりかねない。
- ・生産年齢人口が減少していく中で、一定の経済成長率を維持していくためには、技術革新や規制改革、若年者の労働能力の開発、中高年者の労働能力の再開発等、労働生産性を高めていく必要がある。



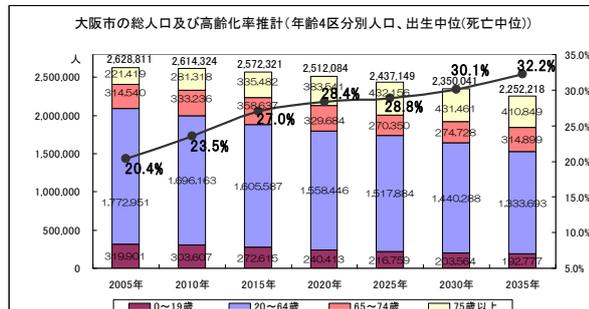
資料:国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」より作成(平成18年12月推計)



資料:国立社会保障・人口問題研究所「参考表 政令市の区別の将来推計人口」より作成(平成20年12月推計)



資料:国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」より作成(平成18年12月推計)



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

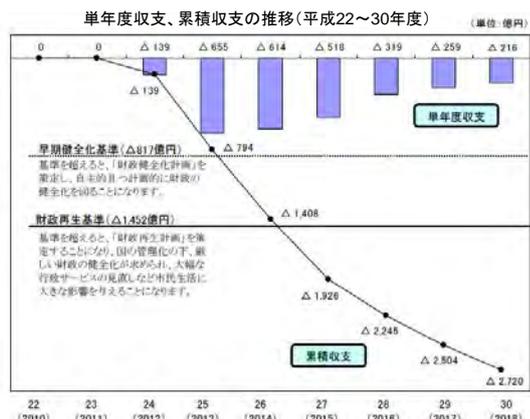
## 2 大阪市を取り巻く社会環境の変化②

### ・厳しい財政状況

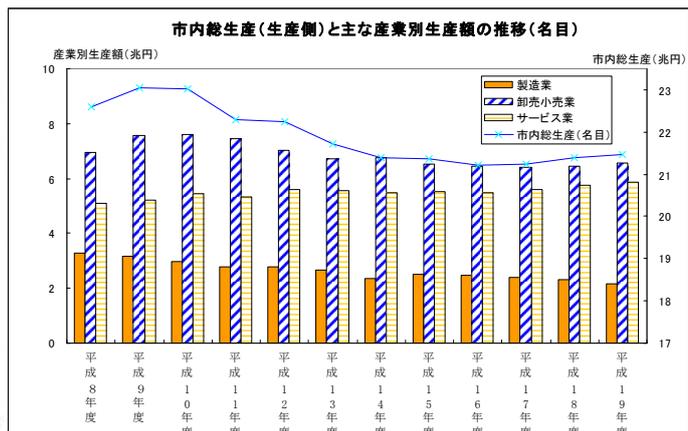
今後も市税収入の大幅な回復が見込めないなか、地方交付税等の確保に努めたとしても、生活保護費などの扶助費が大幅に増加することや、過去に発行した市債の償還(公債費)がピークを迎え、加えて阿倍野再開発事業などの財務リスク処理も着実に進めていくことから、このままでは、平成24年度には収支不足となり、平成30年度には累積収支不足額が約2,700億円となる見通しである。

### ・一方で、行政サービスの变化、多様化・複雑化する行政サービス(DV、児童虐待 など)

社会環境の変化のスピードと規模は大きくなっており、それにあわせ、必要とされる行政サービスは多様化・複雑化している。



資料:大阪市財政局「中期的な財政収支概算(平成22年度予算版)」より抜粋



資料:大阪市計画調整局「平成19年度大阪市民経済計算について(概要)」より抜粋

## 2 大阪市を取り巻く社会環境の変化③

大阪市では、人口の減少、高齢者の増加が見込まれるとともに、厳しい財政状況に直面している。引き続き職員数が減少するなか、行政だけでは多様化・複雑化する市民ニーズに対応することは難しいものと考えられる。今後とも大阪市が良質な行政サービスを永続的に提供するためには、行政以外によるサービスの担い手が必要である。

◎様々な地域活動団体の存在

・地域コミュニティ活動の中心を担ってきており、今後とも重要な役割を持つと考えられる。一方で、地域活動の担い手である、地域団体の役員については、年齢が年々高齢化するなどの傾向が見られる。

◎新たな展開(NPO等)

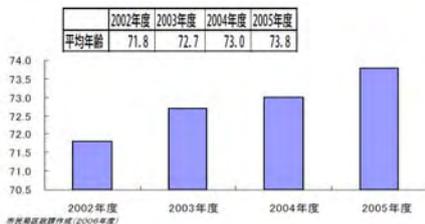
・市内のNPO法人の数は増加してきており、従来の地域活動団体に加え、市民のニーズに対応した活動が展開されている。  
 ・状況変化に対して、行政のコーディネートと新たな人的資源(地域団体・NPO・企業等)の確保が必要となっている。

主な地域活動団体

(会員相互の親睦を主たる目的としている団体以外で、各区に共通して組織されているもの)

地域振興会、地域女性団体協議会、青少年指導員連絡協議会、青少年福祉委員連絡協議会、子ども会育成連合協議会、社会福祉協議会、民生委員協議会、老人クラブ連合会、体育指導委員協議会、体育厚生協会、PTA協議会 など

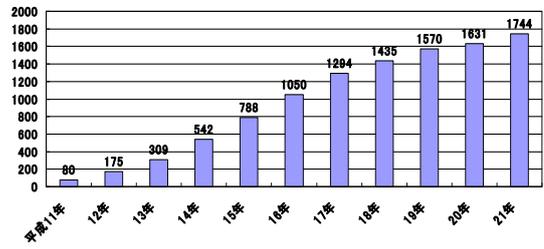
地域振興会連合町会長平均年齢の推移



ボランティア登録状況  
(各区社協及び大阪市ボランティア情報センター)

年度(平成)	団体数
12	442
13	526
14	529
15	554
16	554
17	648
18	678
19	714
20	718
21(12月末)	701

大阪市内のNPO法人数の推移



資料:市民局作成

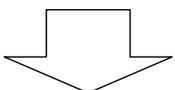
## 3 大阪市を取り巻く環境のSWOT分析



現下の閉塞状況を打破！！

本市を取り巻く脅威に立ち向かい、機会を活かし、弱みを克服し、強みをさらに増す！

<p><b>S(強み)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模かつ活発な経済活動</li> <li>・保有する多くの資産(人的資源、金融資産)</li> <li>・至便な交通アクセス</li> </ul>	<p><b>W(弱み)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・負の遺産、厳しい財政状況</li> <li>・生活保護世帯の増加、要介護者の増加</li> <li>・施設の老朽化</li> <li>・地域関係の弱体化</li> </ul>
<p><b>O(機会)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域主権時代の到来</li> <li>・新たな施策の展開(市政改革)</li> <li>・新産業(環境産業など)</li> </ul>	<p><b>T(脅威)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・低成長時代</li> <li>・少子高齢社会</li> <li>・雇用形態の変化</li> </ul>



大都市、そしていちばんすみたいまちへ

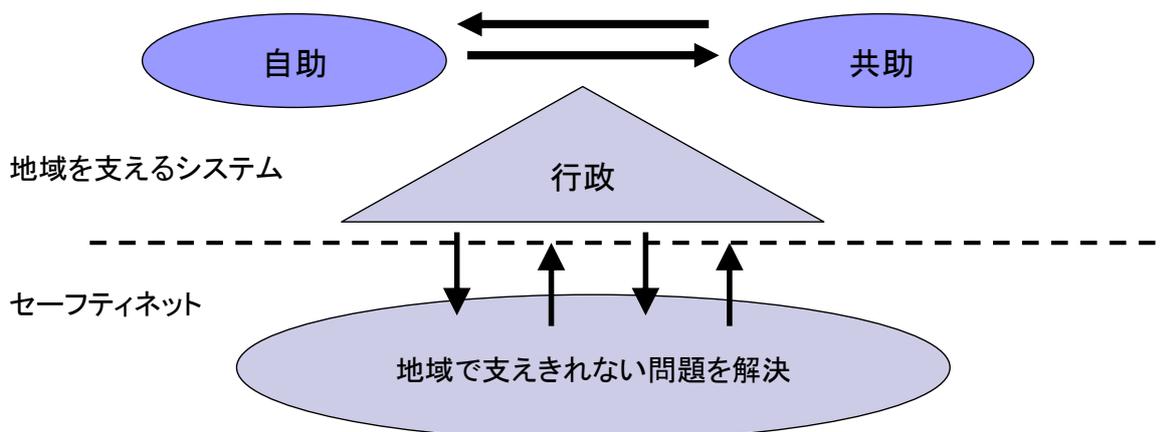
## 4 新たな市政改革に取り組む

- ・市民ニーズ・大阪市の状況・環境の変化により、新たな課題が出てきている。
- ・自治の主役である市民、市民同士の結びつき、NPOや企業等の組織、セーフティネットを担う行政などが一体となって、市民生活の基盤をつくっていく。
- ・市役所の原理原則(役割)<sup>(※)</sup>について、さらに弾みをつけていく契機として、新たな市政改革に積極的に取り組む。

※ 地方自治法:第一条の二  
地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。



## 5 行政の役割



・自分自身の問題は、まずは自分の責任で解決にあたり、自分だけでは解決できない問題は周囲や地域で協力して解決し、それでもできない問題は行政(公的機関)が解決する。

・行政の役割は、自助と共助を支えるシステムとして機能することはもちろんのこと、地域で支えきれない問題が発生した際の最後の砦として、セーフティネット機能を発揮することにある。

## 6 区の果たす役割



- ・現状の課題に即応した持続可能な行政を実現していくためには、市民の視点に立った現場からの改革によって、区役所が窓口サービスの提供にとどまらず、地域課題解決の拠点となり、市民の市政への参画の場となって、市民と行政との協働により地域課題の解決に取り組むことが重要である。
- ・加えて、地域の課題の解決に取り組む市民活動としてNPO、コミュニティづくりを推進する団体、地域福祉の推進を図る区社会福祉協議会などと区役所がこれまで以上に連携を密にしていく必要がある。
- ・今後とも区役所として、こうした視点を踏まえ、情報やサービスをワンストップで提供できるようにしていくなど、地域におけるプラットフォームとして、新しい時代に対応した区役所機能の充実を図っていかねばならない。

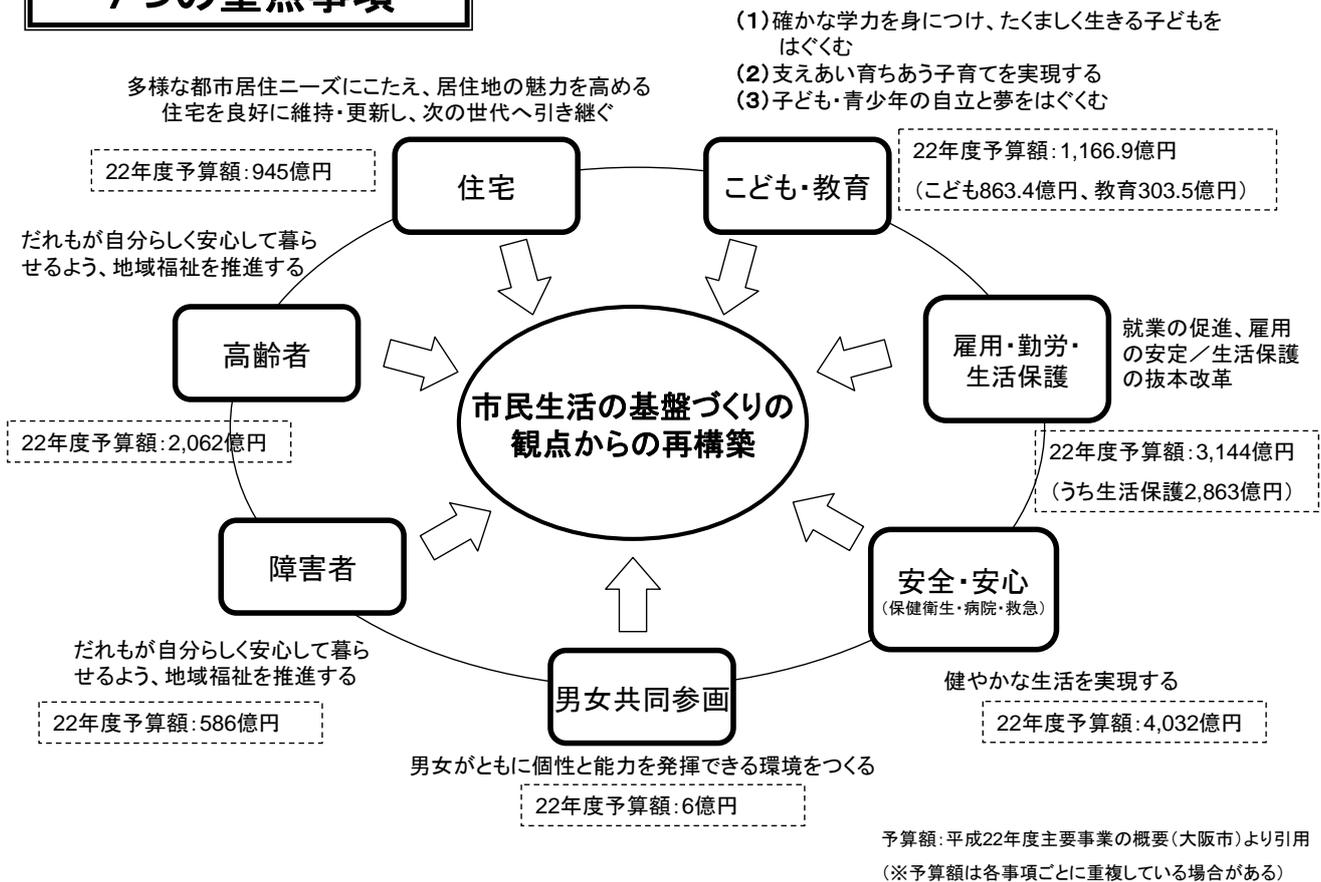
(参考) 目標とする4つの区役所像と取組みのポイント(「区政改革基本方針」より)

- 1 地域ニーズに迅速・的確に対応する身近なまちづくりの拠点としての区役所
- 2 地域活動を支援し、地域課題の解決に市民とともに取り組む「協働」の拠点としての区役所
- 3 情報を積極的に提供し、市民の声を広く聴く情報発信拠点としての区役所
- 4 便利で快適なサービスを効率的に提供する身近な窓口としての区役所

## 7 市民生活基盤を支える事業 7つの重点事項について

- ・市民生活における要諦は何か？安心して豊かに暮らせることである。それはとりもなおさず、生まれてから人生の最期までを支える基盤事業が存在することである。
- ・人の一生は、幼年期、青年期、壮年期、老年期などに区分できるが、それぞれのライフステージにおいて必要とされる市民生活基盤を提供し、市民の安心・安全を確保することが行政の基本的な役割である。
- ・行政及び区として、あらゆる世代、高齢者や障害者の方々が生きがいを持って生活できる環境づくりに努めなければならない。
- ・大阪市として、そうした認識のもと、「こども・教育」「雇用・勤労・生活保護」「安心・安全(保健衛生・病院・救急)」「男女共同参画」「障害者」「高齢者」「住宅」といった生活基盤を支える施策事業について、画一的ではなく総合的かつ効果的に取り組むことが必要である。

## 7つの重点事項



今後の方向性

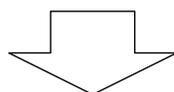
## 8 現状における課題認識

- ・これまでの日本では、経済成長や人口の増加もあって、高齢者等の社会福祉をはじめ年金、医療などの制度を維持することができた。
- ・しかし日本において少子高齢社会が進展し、人口減少社会に転じる一方で、サービスを楽しむ高齢者の方々が大幅に増加したため、減少する生産労働人口(稼働層)で現行の制度を支えることは困難となってきた。
- ・加えて、終身雇用を前提とした企業のあり方が変容するなど、高齢者の方々を支えてきた稼働層の危機感も増してきた。
- ・大阪市においても全国と同様に人口の減少、高齢者人口の増加が予想される。そのため、現在の行政サービス提供に対する税収や使用料などの市民負担のバランスが崩れ、将来にわたって現行サービスを維持することは到底できないものと考えられる。
- ・将来を見据え、今からでも取り組めることについては、速やかに取り組む必要がある。

## 9 市民生活の基盤づくり(方向性)

～ 供給－消費のパラダイムから、生活者－自治が主役のパラダイムへ ～

- ・今や、市民生活は様々なりリスクに直面している。そうした状況に対応するには、適切なサービスの提供と、人と人のつながりが見えやすい身近な地域における取組みが重要であり、さらには地域と行政が一体となった新たなセーフティネットの構築が求められている。
- ・一方、自治の主役は地域住民であるという視点を持ちつつ、厳しい財政状況を踏まえ、不要不急な事業の見直しを図らなければならないことは言うまでもない。

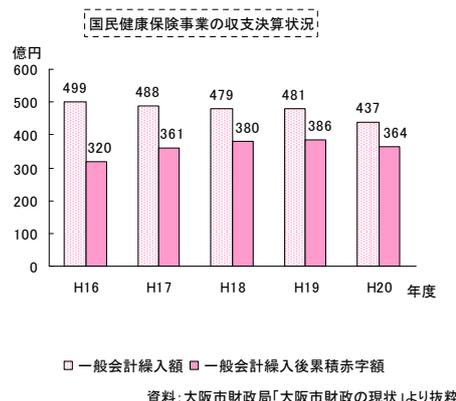


### 【基本方針】

- ・社会・経済状況や市民ニーズの変化に対応した新たな施策・事業への転換  
⇒**施策・事業の優先順位付け(選択と集中)**
- ・地域の特性に応じて選択して取り組む方が効果的な施策・事業への転換  
⇒**地域力の活用**
- ・多面的な波及効果が期待できる施策・事業、事業手法等への転換など  
⇒**既存ストックの有効活用など**

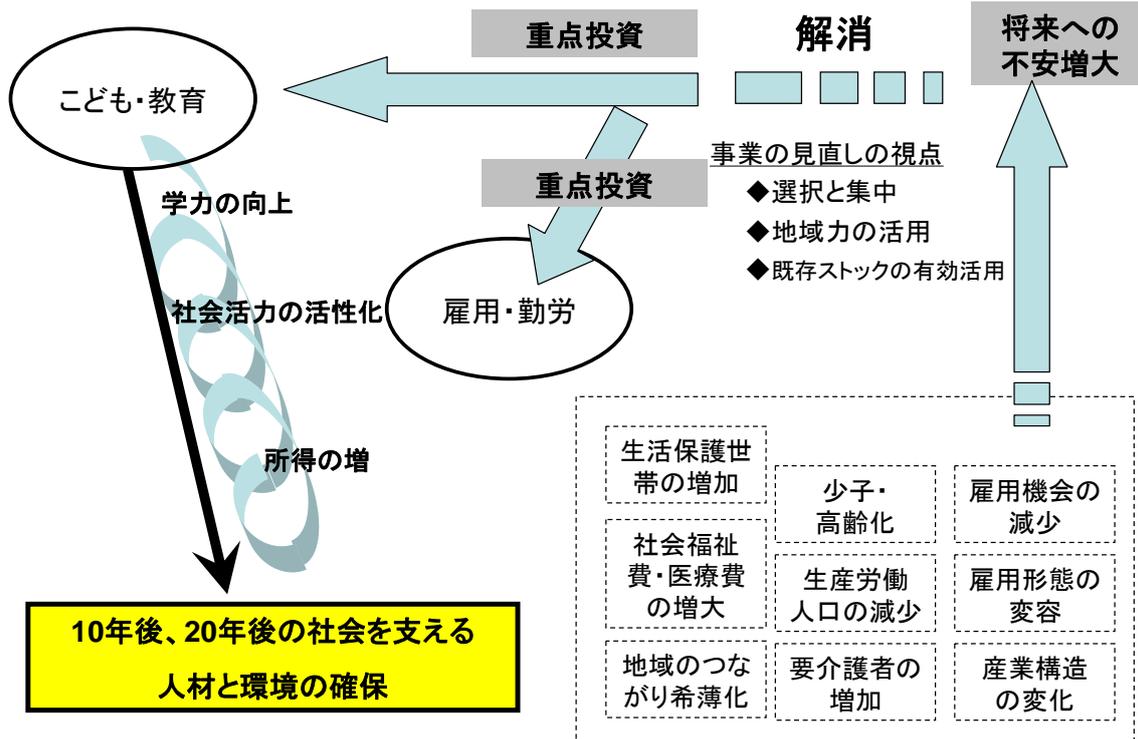
## 10 市民生活の基盤づくり(施策の展開)

- ・市民生活基盤事業においても、緊急の課題として重点的に取り組まなければならない個別のものは別としても、大阪市として、施策の持続性を保つためには、施策の選択と集中を行い、負担の先送りを回避しなくてはならない。
- ・今後さらに事態が悪化する前に、そして将来世代に過度の負担を強いることなく、受益と負担の均衡を図る方向で施策を展開する必要がある。
- ・次頁の図は、問題解決の糸口を少しでも見い出せるよう、そして関係性を際立たせるため、簡単な流れを示したものである。



## 11 こども・教育／雇用・勤労への重点投資

今後の方向性



今後の方向性

## 12 総括

- ・高齢者施策、障害者施策、医療等施策の分野は、制度が一定確立していることから、その制度に基づき最低限のセーフティネットの役割が期待されている。
- ・また、住宅などでは、受益と負担の関係を明らかにしつつ、例えば、低所得の方々に対しても良質な住宅を提供することは可能である。
- ・一方、こども・教育は、十分な財源確保のフレームが存在していないことや即効性を見込める施策ではないため、将来への投資が躊躇されてきた可能性がある。
- ・現下の少子高齢社会では、こども・教育への重点的投資を怠ると、負のサイクルに見舞われ、市民生活の基盤が揺らぐことになるだけでなく、さらなる少子化を招くことにつながりかねない。
- ・また、高齢者等を支えている稼働層への雇用・勤労へのセーフティネットの役割を強化しておかないと、社会保障制度自体の持続が困難となってしまう恐れがある。
- ・そうしたことを踏まえ、大阪市として、「こども・教育」「雇用・勤労」に重点的な投資を行うものとした。
- ・将来にわたり、より安定した市民生活の基盤を築くためには、国全体で支えるシステムが必要である。今後とも、国の動向を注視しながら、幼保一体化や高齢者福祉制度等について、国へ積極的に働きかけていく。