

(仮称)

「新しい大阪市をつくる市政改革基本方針 Ver. 1.0」(案)

－ なにわ **ルネッサンス** 2011 －

平成 23 年 2 月

大 阪 市



## 策定にあたって

大阪市では、古くから、市民の力によって有形・無形の豊かな資産が築かれてきました。

大阪はかつて市民（町人）の町でした。そして、大阪では、市民の力に支えられて、進取の気風、自由な発想、自立の精神、豊かな人情などが育まれてきました。

文化や芸能の面では、「上方文化」が栄え、市民（町人）が、世界遺産である文楽、浄瑠璃、歌舞伎、落語、漫才、文学などを育んできました。

また、大阪は昔から「くいだおれのまち」とも呼ばれ、生活の中から生まれてきた大阪の食文化が全国に名をとどろかせてきました。

このような多様かつ豊富な文化を支えたものは、活発な経済活動でした。大阪はかつて「天下の台所」「東洋のマンチェスター」と呼ばれ、民間を中心とする経済活動がその後の繁栄の基礎を生み出しました。現在でも、大阪市の市内総生産は21.5兆円（2007年）で、政令指定都市の中で最大です。

大阪市では、こうした市民の力が都市基盤をも創ってきました。かつては道頓堀や多くの「町橋」が市民（町人）によって、近代以降も多くの私鉄が民間によってつくられました。また、明治末期から昭和初期にかけて、民間施行の土地区画整理事業が市域の3割以上で行われ、多くの道路や公園などがつくられてきました。

さらに、御堂筋やその地下を走る地下鉄、さらに下水道、市施行の土地区画整理事業や再開発事業による道路や公園が、多数の市民の力を得て先進的に整備されてきました。

大阪市は、この有形・無形の資産をもとに、市民、企業、行政が力を合わせて、昭和の大恐慌、戦災など困難な時代を乗り越え、都市と市民生活を着実に復興し、発展させ、日本の中核都市として経済成長のエンジン役を果たすとともに、さまざまな都市問題に取り組み、市民福祉向上を図ってきました。

このような市民の力が基礎となり、今日でも、大阪には大都市としては珍しく豊かな地域コミュニティが健在です。多くの地域で地域振興会（町会）あるいは地域社会福祉協議会などが、地域のつながりの維持や安心・安全なまちづくりに取り組んでいます。

また、大阪市には、独自のものづくりの技術を持つ中小企業や住民生活に根ざした商店街も数多く存在し、地域の賑わいや暮らしを支えています。

このように、大阪市には市民が築き上げてきた大阪精神のDNAが脈々と続いています。大阪市民が持つこうした力、そして過去に積み上げてきた資産は、なにわの力と呼べると思います。

しかし、今日、なにわの力は、十分に自覚され、活かされているでしょうか。

この市政改革は、多様な協働（マルチパートナーシップ）によって、この力と資産をたて・よこ・斜めにつなぎあわせて地域の個性や時代の要請に合ったものに新しく組み立てなおし、またコミュニティを再生することで、大阪市が本来持っているなにわの力を復興します。

そうすることで、現在の閉塞状況を打破し、超高齢社会や右肩上がりの成長が期待できない経済環境のなかでも大阪の人々がより幸せに豊かに暮らすまちにつくりかえることをめざすものです。

「大都市、そしていちばん住みたいまちへ」。この市政改革は、その実現をめざします。

この「基本方針」（案）では、大阪市の地域社会のめざすべき姿と今後の大阪市の立ち向かわなければならない課題を明らかにしつつ、こうした課題の解決に向けた取組をお示ししています。

今後、市会をはじめとする市民の皆様のご意見をいただきながら検討を深め、今年度末に（仮称）「新しい大阪市をつくる市政改革基本方針 Ver. 1.0 ―なにわ ルネッサンス 2011―」を取りまとめてまいります。

# 目 次

## I 理 念 編

第一 大阪市を取り巻く状況と課題	1
1 これまでの市政改革の進捗状況	1
2 市政を取り巻く現状と今後の見通し	1
(1) 少子・高齢化の顕著な進行など	1
(2) 地域コミュニティの現状	3
ア 地域コミュニティを守る取組の推移と行政からの協力依頼による負担	3
イ つながりの希薄化と地域コミュニティの重要性の高まり	4
(3) 産業構造の変化などによる地域経済の不振等	7
(4) 日本型社会保障モデルの機能不全	9
(5) 都市型社会における地域課題・政策課題の質的変容	11
(6) 大阪市の財政収支への影響	11
3 これからの取組の課題	12
(1) 公共のあり方についての課題	12
(2) 地域主権確立に向けて	13
第二 基本的な考え方 ―地域から市政を変える―	16
1 地域力の復興と公共の再編の必要性	16
2 多様な協働（マルチパートナーシップ）の取組	17
(1) 相互利益	18
(2) 担い手の最適化	18
(3) 地域社会の効率性の向上	19
(4) 新しい力とのつながりの創出	20
(5) 地域社会での負担の分かち合い・分担	20
(6) 資源の地域内循環	20
3 市域内分権など、地域主権の理念に基づく取組	21
4 区役所・市役所の役割と市民の役割について	23
第三 取組期間等	24
1 抜本的な取組とそのための緊急の取組	24
2 「基本方針」の柔軟な見直し	24
3 たゆまざる新たな取組	25

第四 「地域から市政を変える」ための3つの指針	26
1 大都市大阪の地域力の復興と公共の再編	26
2 区役所・市役所力の強化	26
3 持続可能な大阪市を支える行財政基盤の構築	27
第五 「地域から市政を変える」取組の基本的方針	28
1 大都市大阪の地域力の復興と公共の再編	28
(1) 大阪市の地域社会の将来像	28
ア 豊かな地域コミュニティと活発な市民活動	28
イ 市民による自主的な地域運営	28
ウ 社会的ビジネス等で支えられる公共	29
エ 企業、大学などと多様に協働する地域社会	30
オ 地域の取組を支える区役所・市役所の役割	30
(2) 将来像の実現に向けた取組の方針	31
ア 市民による地域運営の仕組みづくりへの支援	31
イ 社会的ビジネスによる公共の再編	31
ウ 地域公共人材の充実への支援	32
エ 地域活動に対する支援のあり方の再構築	32
オ 事務事業等の見直しによる地域活動の活性化	32
カ 市民活動の場と機会の充実	32
キ 市民活動を支える資金確保に向けた支援	32
2 区役所・市役所力の強化	34
(1) 区役所・市役所のめざすべき姿	34
ア 地域社会全体で担う新しい形の公共のかなめ	34
イ 地域力の復興にかかる業務を主導的に担う区役所	34
ウ 区役所の支援と地域主権の確立をふまえた施策づくりを担う局	35
(2) 実現に向けた取組の方針	36
ア 地域を支援する区役所づくり	36
(ア) 区役所の地域担当制強化等による地域活動支援の強化	36
(イ) 区役所の相談・調整機能充実等による生活支援の強化	36
(ウ) (仮称)「区政会議」の設置など	36
イ 区役所・局を通じた市役所力強化の取組	36
(ア) 体制づくり	36
(イ) 職員づくり	36
(ウ) 市政改革を進めるための人材マネジメント	37

(I) 良きガバナンスの実現 .....	37
ウ 地域支援力の強化に向けた取組 .....	38
(ア) 区役所の体制整備と権限・機能の強化 .....	38
(イ) 局の地域・区役所支援の強化 .....	38
(ウ) 地域情報を施策に反映する仕組みづくり .....	38
(E) 区役所・市コミュニティ協会支部協議会・区社会福祉協議会の連携による地域活動支援の充実・・	38
エ 市民サービスの向上と区役所事務の効率化に向けた取組 .....	38
3 持続可能な大阪市を支える行財政基盤の構築 .....	40
(1) めざすべき大阪市の行財政の姿 .....	40
ア バランスのとれた財政構造の構築 .....	40
イ 機動的で効果的な行財政運営 .....	40
(2) 実現に向けた取組の方針 .....	43
ア 社会経済環境の変化に対応した柔軟な取組 .....	43
イ 地域活力の向上につながる取組 .....	43
ウ 再構築のための新たな手法の導入等の取組 .....	43
第六 市政改革の推進 .....	45

## II 実 施 編

第一 実施編の位置付け等 ―当面5年間の具体的取組を中心に―	49
1 実施編の位置付け	49
2 実施編の内容	49
3 施策・事業の再構築の取組	50
(1) 取組の視点	50
(2) 施策・事業の再構築の視点	50
ア 地域力の復興の視点	50
イ 市民生活の基盤づくりの視点	51
ウ 大都市大阪の活力・貢献の視点	52
(3) 施策・事業の再構築の具体化	53
ア 再構築にあたっての物指し	53
イ 具体化に向けた新たな手法	54
4 不断の事務事業の点検・精査の取組	56
(1) さらなる点検・精査の取組	56
(2) 「Ver. 1.0」において検討対象とした項目の概要	56
ア 「事務事業総点検」等に基づく点検・精査	56
イ 市民利用施設等及び都市基盤施設等の管理のあり方検討	56
ウ 外郭団体等のあり方検討	57
エ 都市基盤施設等の経営形態等のあり方検討	57
オ 公共事業のあり方検討	57
カ 職員数・人件費のあり方検討	57
キ 収入の確保に向けた検討	58
第二 具体的な取組	65
1 大都市大阪の地域力の復興と公共の再編	65
事項1－① 市民による地域運営の仕組みづくりへの支援	65
((仮称)「地域活動協議会」の自主的な形成に向けた支援)	
事項1－② 社会的ビジネスによる公共の再編	67
事項1－③ 地域公共人材の充実への支援	69
事項1－④ 地域活動に対する支援のあり方の再構築	70
事項1－⑤ 事務事業等の見直しによる地域活動の活性化	71
事項1－⑥ 市民活動の場と機会の充実	72
事項1－⑦ 市民活動を支える資金確保に向けた支援	73

2	区役所・市役所力の強化	74
(1)	地域を支援する区役所づくり	74
事項2-①	区役所の地域担当制強化等による地域活動支援の強化	74
事項2-②	区役所の相談・調整機能充実等による生活支援の強化	75
事項2-③	(仮称)「区政会議」の設置など	76
(2)	区役所・局を通じた市役所力強化の取組	77
事項2-④	体制づくり	77
事項2-⑤	職員づくり	79
事項2-⑥	市政改革を進めるための人材マネジメント	81
事項2-⑦	良きガバナンスの実現	84
(3)	地域支援力の強化に向けた取組	86
事項2-⑧	区役所の体制整備と権限・機能の強化	86
事項2-⑨	局の地域・区役所支援の強化	87
事項2-⑩	地域情報を施策に反映する仕組みづくり	88
事項2-⑪	区役所・コミュニティ協会支部協議会・区社会福祉協議会の連携による地域活動支援の充実	88
(4)	市民サービスの向上と区役所事務の効率化に向けた取組	89
事項2-⑫	市民サービスの向上と区役所事務の効率化	89
3	持続可能な大阪市を支える行財政基盤の構築	90
事項3-①	「事務事業総点検」等に基づく点検・精査	90
事項3-②	市民利用施設等及び都市基盤施設等の管理のあり方検討	94
事項3-③	外郭団体等のあり方検討	95
事項3-④	都市基盤施設等の経営形態等のあり方検討	96
事項3-⑤	公共事業のあり方検討	99
事項3-⑥	職員数・人件費のあり方検討	102
事項3-⑦	収入の確保に向けた検討	104
第三	市政改革の推進に向けて	105
1	地域の自発的・自律的な取組を促進する仕組みづくり	105
2	協働の取組を着実に推進する区役所・市役所づくり	105
3	推進の仕組みづくり	106
資料	これまでの市政改革の進捗状況関連	108



# I 理念編



# I 理 念 編

## 第一 大阪市を取り巻く状況と課題

この市政改革は、今後の大阪市の地域社会のめざすべき姿を明らかにしたうえで、立ち向かって行かなければならない課題をお示しし、どう克服していくか、また、それに向けてどう取り組んでいくかを取りまとめています。

### 1 これまでの市政改革の進捗状況

大阪市では、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めざし、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という観点から効果的・効率的な行財政運営をめざして市政改革を進めてきました。

この改革によって、それまで膨張してきた経費や職員数の大幅な削減、職員厚遇の是正、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・体質の改善などにおいて大きな成果をあげるとともに、数値目標についても、平成 22 年度予算までの 5 年間で経費を 2,719 億円削減し（達成率 121%）、職員数を 8,570 人削減する（達成率 113%）など、当初の目標を大幅に超える水準まで達成することができました。

#### 《「大阪市」の言葉について》

ここでは、「大阪市」という言葉を、地方自治法に定める地方公共団体としての大阪市、行政区域としての大阪市又は都市としての大阪市の意味で使います。

### 2 市政を取り巻く現状と今後の見通し

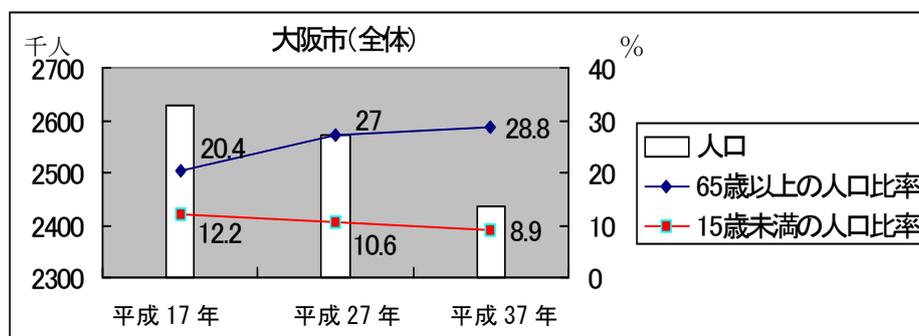
#### (1) 少子・高齢化の顕著な進行など

減少傾向にあった大阪市の人口は平成 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・高齢化が一段と進行しています。また、平成 17 年の大阪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 年は生産年齢人口の割合が低下し続けるものと見込まれています。

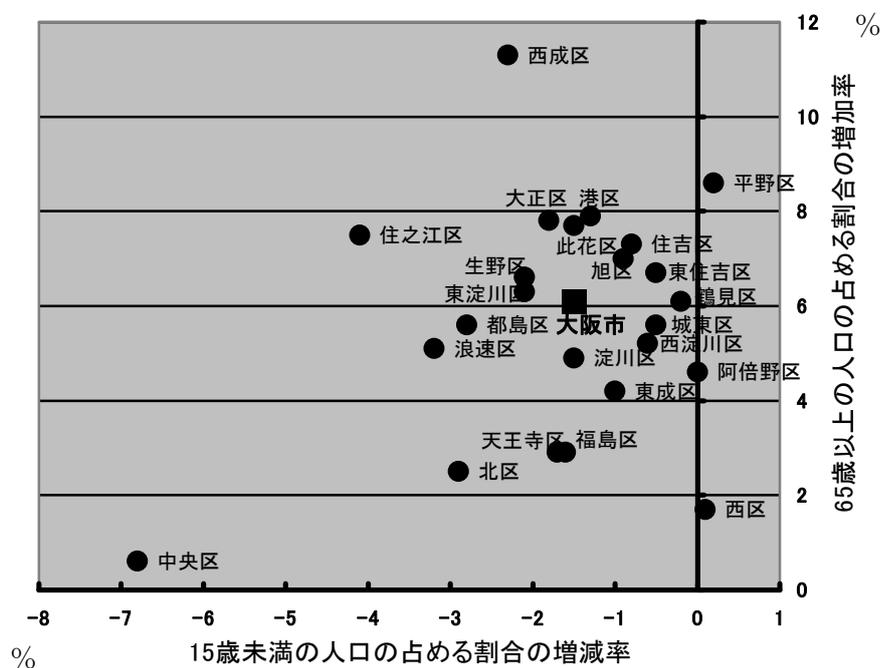
また、区ごとの人口構成でみても地域間の相違が拡大する傾向にあります。

(図表 1) 大阪市の人口推移並びに 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）」

(図表 2) 大阪市の区別の人口構造割合の変化 (平成 7 年—平成 17 年)



資料：国勢調査

## (2) 地域コミュニティの現状

### ア 地域コミュニティを守る取組の推移と行政からの協力依頼による負担

大阪市では、すでに戦後間もない頃から、人口の急増に加えて、職・住の分離や個人の生活意識の変化などにより、住民間のつながりが薄れ、地域コミュニティが失われつつある状況がみられました。

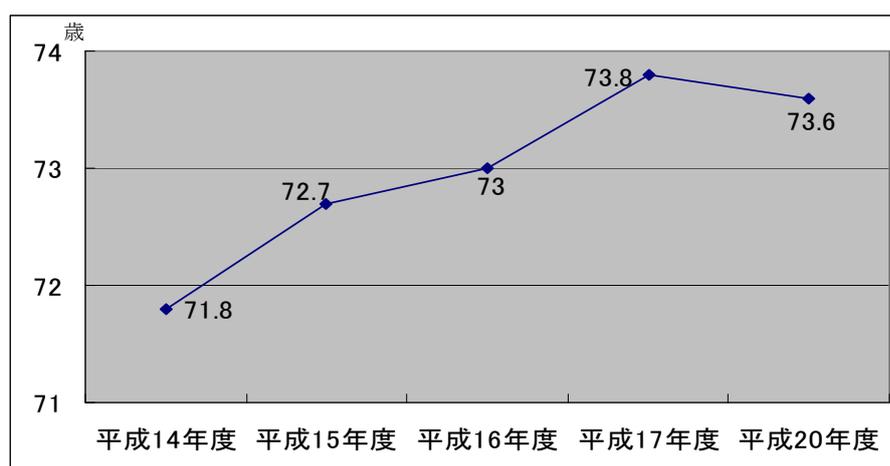
そこで、地域コミュニティづくり、市民主体のまちづくり、地域での福祉の取組を進めるための地域住民の組織化が各分野で進められ、まず、昭和 26 年頃からは各校区に地域社会福祉協議会が組織され、また、昭和 50 年にはそれまでの大阪市赤十字奉仕団の体制をもとに、市内で最も大きな住民自治組織となる大阪市地域振興会が組織され、これらの地域団体を中心に地域まちづくり活動や地域福祉活動が展開され、地域コミュニティが守られてきました。

さらに、平成 3 年以降には、地域の住民によるきめ細かな福祉活動を行うための「地域ネットワーク委員会」、社会総がかりで子どもを育てる環境づくりに向けた「小学校区教育協議会—はぐくみネット—」、区民に

よるまちの将来像を描きその実現をめざす「未来わがまち推進会議」や地域で支える地域福祉の実現に向けた「地域福祉アクションプラン推進委員会」の組織化など、区民による、地域の特色ある取組が進められています。

一方で、区役所・市役所のさまざまな事務事業が円滑に実施できるように、事業周知活動や会議への参画などについて、地域へ画一的に多くの協力依頼等を行ってきました。その影響を受け、地域活動への負担が増し、地域団体の担い手不足や役員の高齢化、後継者難につながるとともに、地域の自主的・自律的な活動の活性化を阻んでいるといった問題もあります。

(図表 3) 地域振興会連合会長平均年齢の推移

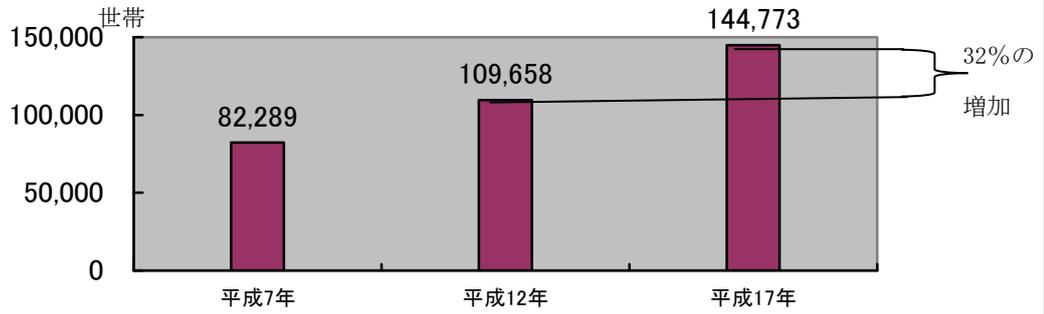


資料:市民局調べ

## イ つながりの希薄化と地域コミュニティの重要性の高まり

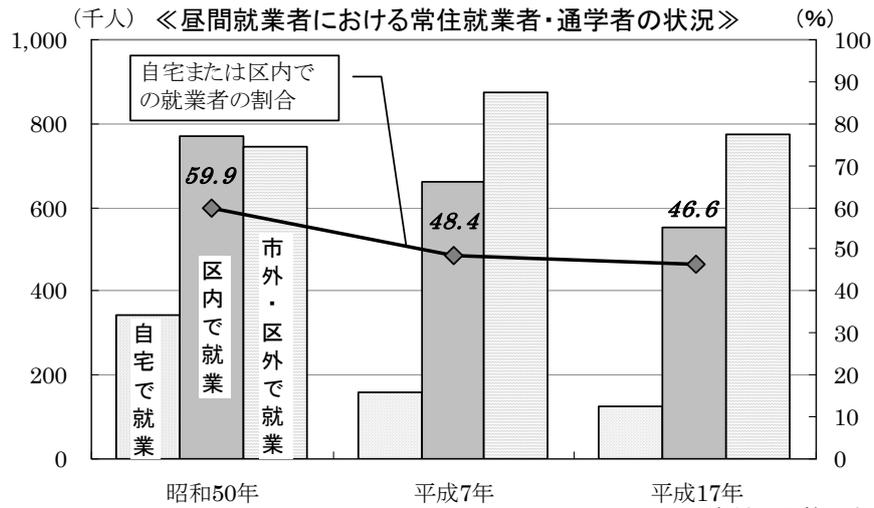
少人数世帯・高齢単身世帯(独居老人世帯)の増加、マンションなど共同住宅の増加、職住が近接した就業者の減少など、現在の地域コミュニティを取り巻く社会環境は変化してきており、町会への加入率も低下してきています。

(図表 4) 大阪市における 65 歳以上の単身世帯数の推

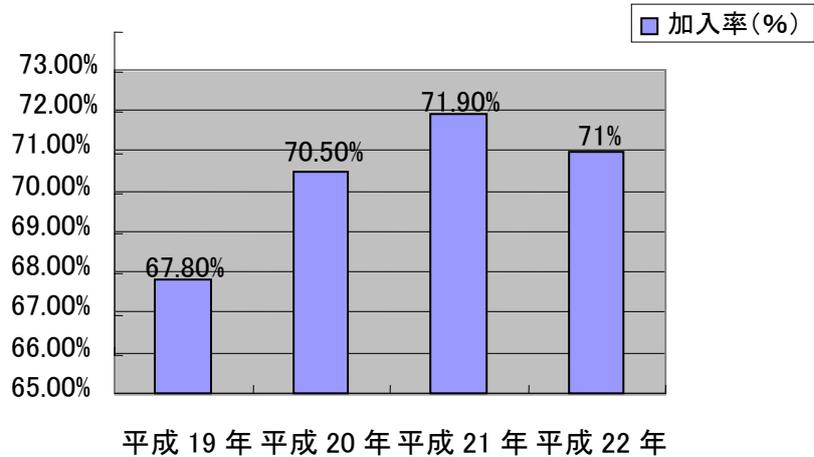


資料: 国勢調査

(図表 5) 大阪市の昼間就業者における常住就業者・通学者の状況



(図表6) 大阪市地域振興会の加入率の推移(平成19年~22年)



資料:市民局調べ

隣にどんな人が住んでいるのか、何も知らないままになっていることが多くなるなど、地域コミュニティにおける人と人のつながりの希薄化もうかがえます。

子どもや高齢者への虐待、家庭内の暴力、子どもの非行などの増加が懸念されるなかで、安心して暮らせるまちには、これまで以上に、地域の人々が顔見知りになれる地域コミュニティが重要となっています。

(図表7) 児童相談所における虐待相談件数の年度別推移

年度	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21
全 国	34,472	37,323	40,639	42,664	44,211
<指 数>	<31.3>	<33.9>	<37.0>	<38.8>	<40.2>
大 阪 市	747	788	913	871	1,606
<指 数>	<23.3>	<24.6>	<28.5>	<27.2>	<50.2>
養護相談対比率	(41.10%)	(49.10%)	(55.00%)	(49.20%)	(64.30%)

(注1) 全国数字は、厚生労働省が集計した全国の児童相談所の相談処理件数を表している。大阪市数字は、すべて相談受付件数を表す。

(注2) < >内は、平成2年度の相談件数(全国1,101件及び大阪市32件)を1とした指数(伸び率)である。

(注3) 養護相談対比率は、各年度の養護相談のうち調査依頼、措置解除、措置停止等の件数を除いた数字をもとに算出している。

資料: こども青少年局調べ

《「地域」「地域社会」等の言葉の意味について》

◎ 地 域

大阪市、大阪市の区、小学校区、連合振興町会、振興町会その他の特定の範囲の区域をいいます。(ただし、小学校区、連合振興町会、振興町会などの範囲において地域活動に携わっている人々を意味することもあります。)

◎ 地域社会

地域において、市民、地域団体その他の市民活動団体、企業、行政などによって形づくられている社会をいいます。

◎ 地域力

地域社会が、高いパフォーマンスによって、地域の資源を効果的・効率的に活用して課題を解決し、自らめざす地域の将来像を実現する力をいいます。

◎ 校区等地域

おおむね小学校区の範囲を基本とする地域をいいます。

◎ 地域コミュニティ

主に校区等地域において、日常生活のふれあいや共同の活動、共通の経験をとおして、連帯感、共同意識、信頼感などを共有する地域社会をいいます。

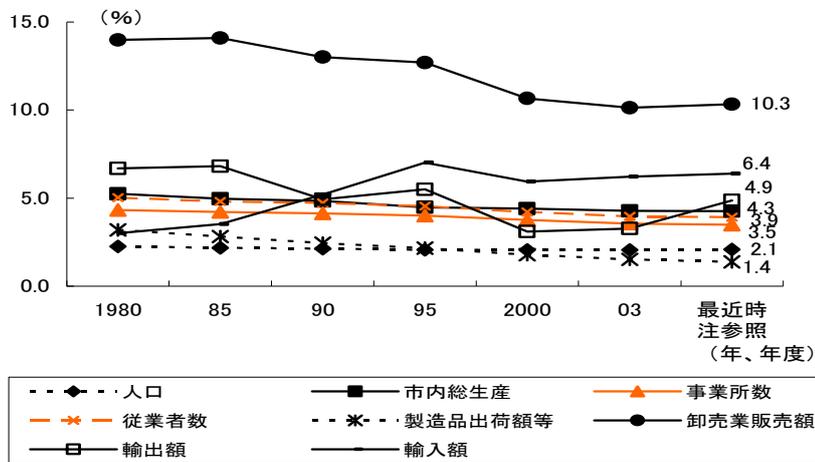
(3) 産業構造の変化などによる地域経済の不振等

ますます深刻化する環境問題への対応が重要となるとともに、大量消費社会から循環型社会への転換が進行し、情報化やグローバル化の影響が深まり、新しい知識・情報・技術が政治・経済・文化をはじめ社会のあらゆる領域での活動基盤として、飛躍的に重要性を増す社会（知識基盤社会）化が進展しています。

こうした状況を背景として、大阪からの大企業の本社機能ないし中枢管理機能や生産・物流機能等のさらなる流出などにより、大阪の経済の地盤沈下が進んでいます。

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、大阪市の地域経済の低迷が加速し、法人関係税収の割合の大きい大阪市の財政にも大きな影響を及ぼしています。

(図表8) 全国に占める大阪市経済のシェアの推移

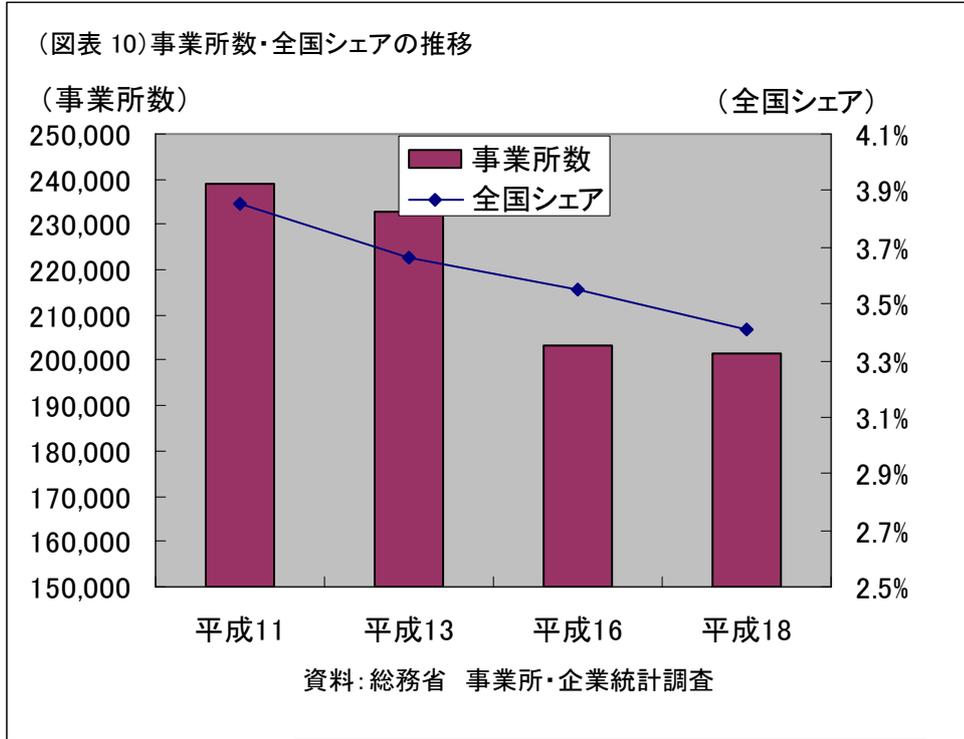


注: 最近時の数値は、人口(2009年)、市内総生産(06年度)、事業所数・従業者数(06年)、製造品出荷額等(08年速報値)、卸売業販売額(07年)、輸出額、輸入額(09年上期速報値)の数値である。また、事業所数・従業者数は民営事業所の1981年、86年、91年、96年、2001年、04年の数値であり、卸売業は1982年、85年、91年、97年、2002年、04年の数値である。  
 なお、製造品出荷額等は従業者数4人以上の事業所のみである。  
 資料: 総務省「国勢調査」、「事業所・企業統計」、内閣府「国民経済計算」  
 経済産業省「商業統計表」、「工業統計表」  
 大阪市計画調整局「市民経済計算年報」、大阪税関「貿易統計」、財務省「貿易統計」

(図表9) 企業の倒産状況

(負債総額1,000万円以上、件数等は東京商工リサーチ 全国企業倒産状況より)

	全国		大阪府		大阪市	
	件数	前年比	件数	前年比	件数	前年比
平成18年	13,245	1.9%	2,080	1.7%	966	-1.3%
平成19年	14,091	6.4%	2,059	-1.0%	951	-1.6%
平成20年	15,646	11.0%	2,148	4.3%	1,009	6.1%
平成21年	15,480	-1.1%	2,375	10.6%	1,092	8.2%



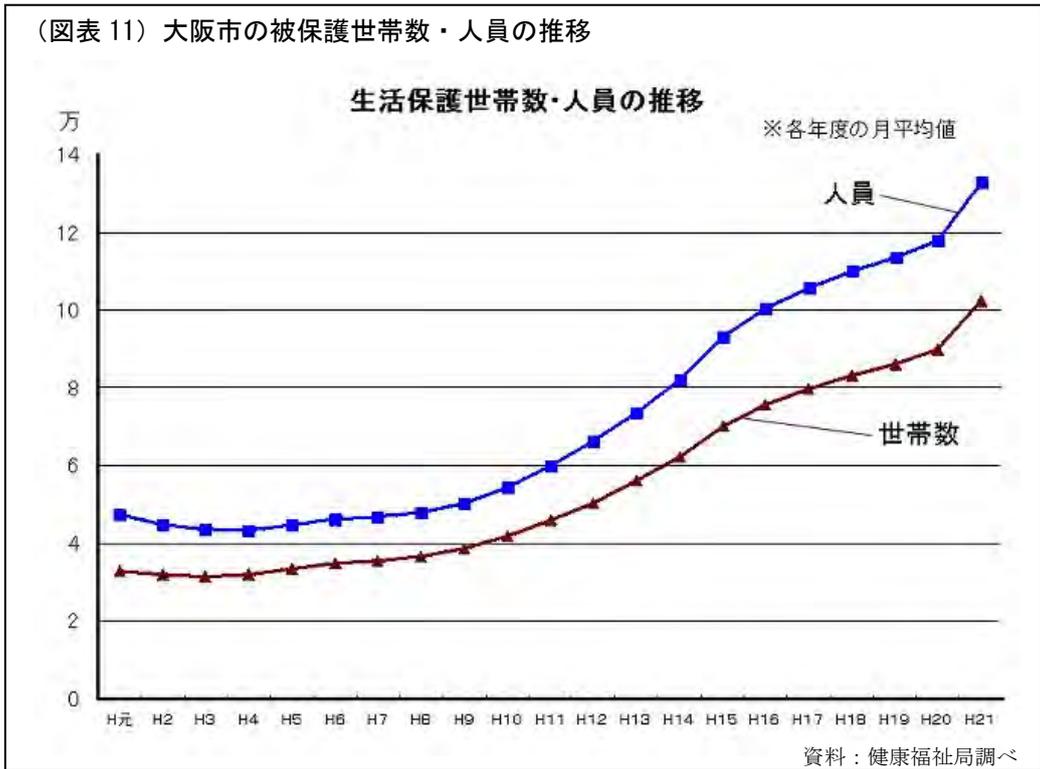
#### (4) 日本型社会保障モデルの機能不全

社会保障に係るわが国のこれまでの制度やシステムは、右肩上がりの経済成長を前提に、終身雇用による安定した収入と、高齢期の安定した生活保障を想定したものでした。

しかし、こうした日本型モデルは、核家族化の進展による家庭の状況の変容、経済・社会のグローバル化や知識基盤社会化の進展などに伴う年功賃金や終身雇用などの雇用慣行の変化や世界の経済動向等の市民生活への直接的な波及、産業の知識基盤型への高度化の遅れなどによって、失業者の増加やアルバイト・派遣職員等の非正規雇用者の増大を招くなど、機能不全が生じています。

このような状況により、多くの稼働年齢層が失業し、生活保護に直結する状況になるなど、生活保護制度が唯一のセーフティネットとして、あらゆる生活困窮を受け止めるという状況に陥っており、結果的には大阪市における生活保護費等扶助費の急増につながっています。

(図表 11) 大阪市の被保護世帯数・人員の推移



(図表 12) 大阪市における生活保護の状況

○生活保護受給人員が増加

(平成 22 年 11 月)

- ・生活保護受給世帯数…114,248 世帯
- ・生活保護受給人員…147,874 人
- ・保護率…55.4‰ (全国 22 年 8 月 15.2‰)

○平成 20 年の秋以降、生活保護申請件数が急増。現在も受給者数は増加傾向。

	保護申請件数	保護受給者人員	保護率
19 年度平均	1,584 件	113,467 人	42.9‰
20 年度平均	1,906 件	117,846 人	44.4‰
21 年度平均	3,148 件	132,856 人	49.9‰
22 年 4 月	3,025 件	141,672 人	53.2‰
5 月	2,755 件	142,872 人	53.6‰
6 月	2,874 件	143,781 人	53.9‰
7 月	2,596 件	144,948 人	54.3‰
8 月	2,359 件	145,840 人	54.7‰
9 月	2,232 件	146,377 人	54.9‰
10 月	2,065 件	147,210 人	55.2‰
11 月	2,164 件	147,874 人	55.4‰

(保護申請件数は全国トップ)

資料：健康福祉局調べ

(図表 13) 完全失業者数と完全失業率

	全 国		大 阪 府	
	完全失業者数	完全失業率	完全失業者数	完全失業率
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 年平均	336 万人	5.1%	28.7 万人	6.6%
平成 22 年 1 月	323 万人	4.9%	27.1 万人	6.3%
平成 22 年 2 月	324 万人	4.9%		
平成 22 年 3 月	350 万人	5.0%		
平成 22 年 4 月	356 万人	5.1%	29.5 万人	6.7%
平成 22 年 5 月	347 万人	5.2%		
平成 22 年 6 月	344 万人	5.3%		
平成 22 年 7 月	331 万人	5.2%	33.3 万人	7.7%
平成 22 年 8 月	337 万人	5.1%		
平成 22 年 9 月	340 万人	5.0%		
平成 22 年 10 月	334 万人	5.1%	—	—
平成 22 年 11 月	318 万人	5.1%	—	—

注：大阪府の数値は、3ヶ月平均

資料：市民局調べ

**(5) 都市型社会における地域課題・政策課題の質的変容**

地域を取り巻く環境の変化に伴い、地域では、単身高齢者の増加、孤独死・児童虐待、住宅・事業所の密集等に伴う複雑な利害調整を必要とする課題などといった深刻な課題が多くなっています。

このことから、政策課題については、都市基盤のさらなる整備よりも、防災、子どもや高齢者の見守り、施設の維持管理などといった、市民生活の安全・安心を支え、あるいは社会のセーフティーネットを確保する施策分野の重要性が高まっています。

これらの施策分野は、市民の主体的な自助・共助の取組が有効に機能する分野でもあります。

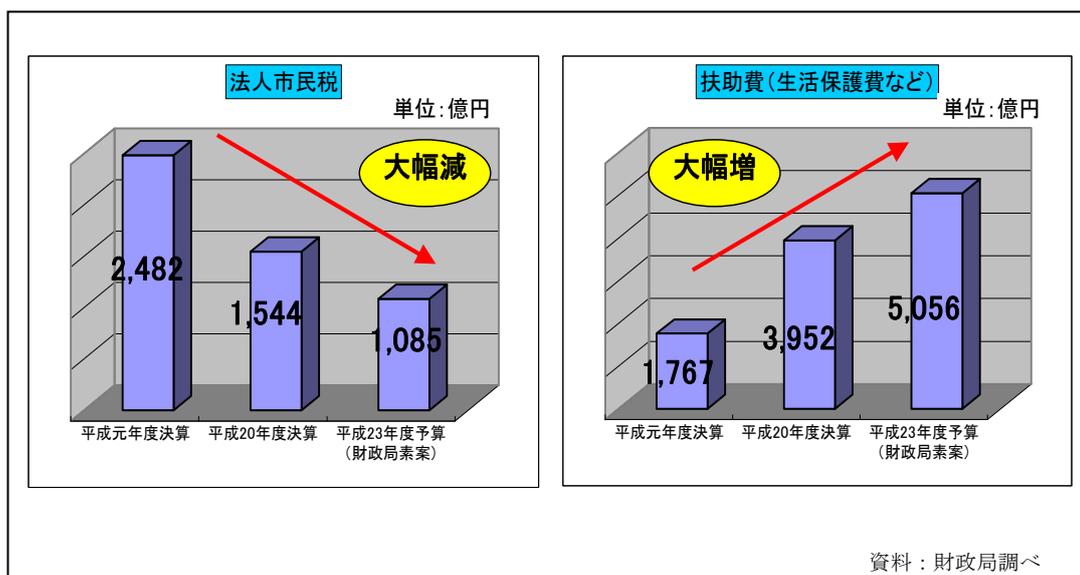
**(6) 大阪市の財政収支への影響**

大阪市の財政は、他の大都市と比較しても、歳入面では、個人市民税の割合が小さく、法人市民税に頼る構造であり、歳出面では、経常経費の割合が大きく、なかでも、生活保護費をはじめとする扶助費の割合が突出して大きい構造となっています。平成 23 年度予算（財政局素案）では元年度

決算に比較して、法人市民税は約6割も減少する一方、扶助費は約3倍と大幅に増大していますが、これまで述べたような社会経済状況の変化の影響を直接受けたものと考えられます。

さらに、直近においても20年秋以降の急激な景気後退による影響などにより、特に法人市民税収の減少と扶助費の増大が著しく、20年度決算と比較しても、法人市民税は約3割の減、扶助費は約3割の増となっています。

(図表 14) 大阪市法人市民税の減少・扶助費の増大



### 3 これからの取組の課題

#### (1) 公共のあり方についての課題

これまで、大阪市の地域社会にあっては、かつて比較的豊かであった税収を前提に、行政が中心となって公共を担い、高い水準の公共サービスを提供することを基本としてきました。また、この公共サービスの内容は、全市画一的なものになりがちでした。

しかし、すでに述べた少子・高齢化のさらなる進展などが見込まれるなか、今後、かつてのような大幅な税収の増加が期待できない一方、ますます増大・多様化・複雑化する課題に取り組み、大阪市の人とまちを守り続けていく必要があります。

また、もともと家庭内や地域コミュニティでの「声かけ」「見守り」「助け合い」「支え合い」などの自助・共助によって取り組まれてきた暮らしに身近な課題の多くにこれまで行政が関与してきましたが、このような課題

は自助・共助の取組でこそ効果的・効率的に解決できるものが多く、満足感という点からも、また、地域社会全体の効率性などの点からも、行政が画一的に深く関わりを持つことによる弊害もあります。

そこで、これまでの公共の枠組みそのものを見つめ直し、行政を含む大阪市の地域社会全体の「つながり」「きずな」を再構築し、あるいは新たな担い手づくりに取り組むことなどにより、地域社会全体が力を合わせて担う新しい形の公共をつくる改革が必要となっています。

さらに、法人市民税等の大幅な増加が見込めない半面、扶助費等は確実に増大することが避けられない状況を見ると、この公共の再編の動きと表裏一体で、これまでの施策や事業のあり方を再構築し、経済の活性化を図り、雇用を創出するなど、現状の負の循環から正の好循環に転換する取組も必要です。

## (2) 地域主権確立に向けて

また、本市ではかねてから、「2」で述べたような課題認識の下、真に地域住民にとって必要とされる自治体の役割を果たすため、国、府県からの財源と権限の移譲を求めるとともに、現在の指定都市制度の問題点を指摘し、新たな大都市制度の確立を訴え続けてきました。

国においても、昨年、「地域主権」改革に関する検討のため総理大臣を議長とした「地域主権戦略会議」が設置され、法令による自治体への義務付けや枠付けの見直し、権限の移譲、補助金の一括交付金化、直轄事業負担金の廃止等についての検討が本格化しています。

本年6月22日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」では、「地域主権改革は、単なる制度の改革ではなく、地域の住民が自らの住む地域を自らの責任でつくっていくという『責任の改革』であり、民主主義そのものの改革である。住民や首長、議会のあり方や責任も変わっていかなければならない。」と明記されています。

このようななか、大阪市では、平成22年7月、『「地域主権確立宣言」—住民自治と地域の再生のための真の自治確立—そして関西州実現へ—』を發表し、「自治体」としての大阪市のあり方を明らかにしました。

この宣言は、財源や権限の自治体への移譲が、ややもすれば、国と地方、あるいは府県と市町村の単なる組織間の対立のように映っている地方分権議論に対して、自治の主役は地域住民であるという地方自治の基本理念（住民自治の原則）を改めて明らかにし、財源や権限の移譲は、その住民の信

託にこたえるという、自治体としての責任を果たすためにこそ進めるべきであり、そのことこそが、真の地域主権の確立であるということを訴えたものです。

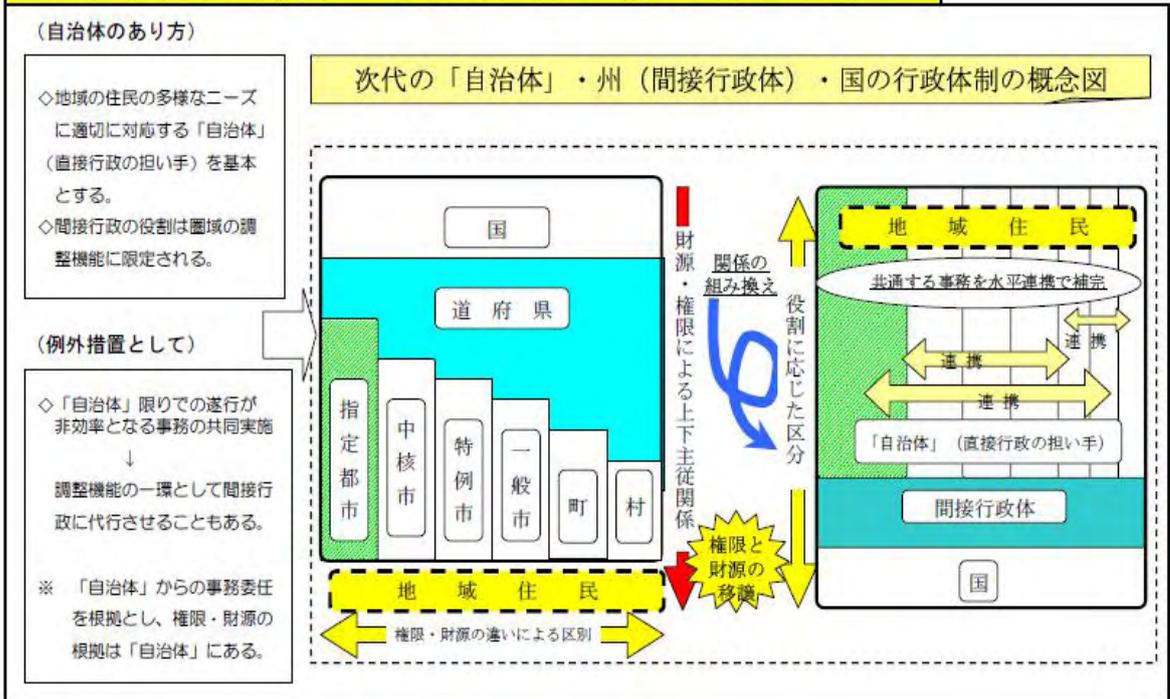
今後、地域主権確立に向けての国の動きを注視しつつも、自治の主役は地域住民であるという「地域主権確立宣言」の理念に基づき、この市政改革に取り組んでまいります。

(図表 15) 大阪市のめざす次代の行政像

平成22年7月

## (基本原則) 自治の主役は地域住民

### ■ 国と地方の関係、「自治体」相互の関係の組み替え



資料：大阪市「地域主権確立宣言」より

《「地域主権」「市域内分権」の言葉について》

◎ 地域主権

自治の主役は地域の住民であるという理念に基づき、地域の住民が地域のあり方について自ら考え、主体的に行動し、地域を自らの責任でつくっていくことを基本に、国と自治体、自治体と自治体内の地域との関係を、それぞれ役割分担をしながらの対等な関係と捉え、より住民に身近な課題はより住民に身近なところで解決を図るため、地域住民により近い側の自由度を拡大し、その自主性及び自立性を高めていくことをいいます。

◎ 市域内分権

局から、地域住民に身近な区役所や事業所に権限を移譲することをいいます。

## 第二 基本的な考え方 ―地域から市政を変える―

これからの大阪市は、先に見たように極めて厳しい社会経済環境の中にあります。

こうした中でも、市民生活を守り、公共サービスを維持向上し、市民が生きがいと希望をもっていきいきと生活できる地域社会をつくり、なにわの力を復興する取組を進めます。

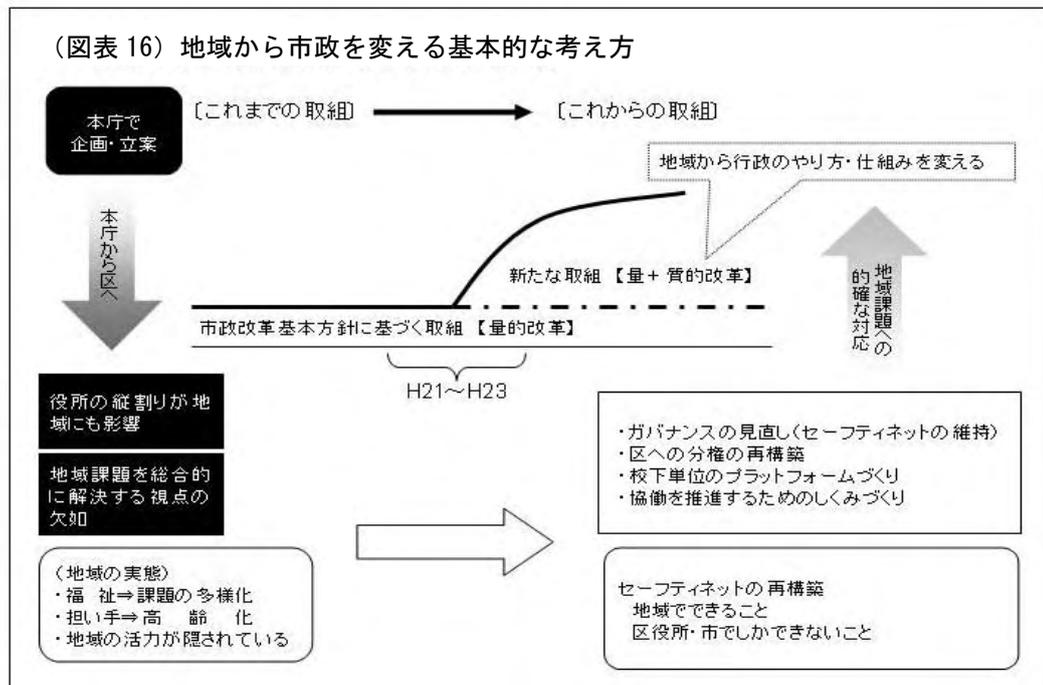
そのためには、経済の活力を高めて生活の基盤である働く機会を生み出していくとともに、地域でも自治の力を高め、地域の課題を地域の人たちで解決していくことや、これまで行政がやってきた仕事に地域の人たちがビジネスとして取り組むことによって、地域での雇用や市民がまちづくりに参加する機会を拡大、収入の確保と生きがいを見出していけるよう取り組みます。

### 1 地域力の復興と公共の再編の必要性

今日、大阪市が直面する根本的な課題は、誰もが安心していきいきと暮らせる大阪市のまちをいかに持続し、発展させ、なにわの力を復興していくか、という点にあります。

行政のスリム化や経費削減などの市役所内部の改革すなわち「市役所改革」は、もちろん必要です。

しかし、社会の課題がますます増大・多様化・複雑化・深刻化していくという困難な状況の下で、すべての課題を行政だけで担うとすると、そのための財源が必要となるだけでなく、全市一律の取組などによると、地域ごとの状況に応じて総合的に解決することが難しくなる結果、ムダも多くなり、行政が肥大化し、結局は市民の負担が増えていくこととなります。



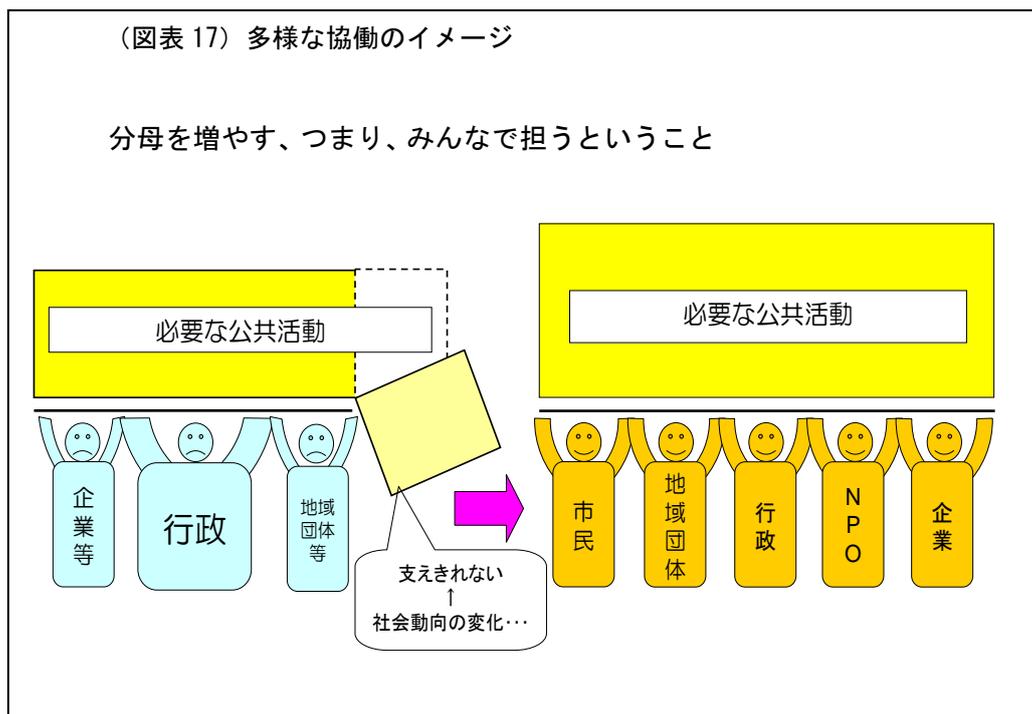
このため、自らの地域のことは地域の担い手が決めるという地域主権の基本に立ち戻り、多様な協働（マルチパートナーシップ）によって大阪の魅力や活力の形成につなげ、地域の力を復興し、新しい形の公共づくりを進める、大阪市政の枠組みの抜本的な改革が必要です。

それが、「地域から市政を変える」ということです。

## 2 多様な協働（マルチパートナーシップ）の取組

地域力の復興には、行政、市民、地域団体などの市民活動団体、企業など地域社会のたくさんの担い手がさまざまな場面で協働し、それぞれが長所を發揮し補い合い責任をもって社会全体で公共を支える取組を進めること（公共の再編）が必要です。

協働の取組には、次のようないろいろな相乗効果が期待できるからです。



《「市民」「区民」などの言葉について》

◎ 市 民

大阪市は大都市であり、住民以外にも多くの方が大阪に関わって暮らし、活動しており（常住人口約 267 万人 ※1、昼間流入人口約 124 万人 ※2）、これらの人々を広く地域社会の担い手として期待できるところが大阪市の優位性です。このことから、ここでは、「市民」という言葉は、住民に加えて、大阪市の区域内に通勤・通学する人、大阪市の区域内において市民活動に携わっている人などを広くいうこととします。

※1 平成 22 年 9 月 1 日現在の推計人口による。 ※2 平成 17 年国勢調査による。

◎ 区 民

大阪市の区の住民に加えて、大阪市の区の区域内に通勤・通学する人、大阪市の区の区域内において市民活動に携わっている人などを広くいいます。

◎ 住 民

大阪市の市域に住居その他の生活の拠点を置く方をいいます。

◎ 市民活動団体

地域住民の組織、ボランティア団体、NPO その他の市民活動を行う団体をいいます。

◎ 地域団体

地域活動を行う団体をいいます。

## (1) 相互利益

今もみられる例ですが、商店街振興の取組と地域の活動が力を合わせて同時に行うことによって、より多くの人が集まり、商店街が賑わうと同時に地域活動も盛り上がります。

また、商店街と地域団体の交流も生まれ、顔見知りが増えることから、新たな顧客獲得や地域活動につながることもあります。

これは、力を合わせることによって、それぞれ単独では達成できない効果（相互利益）が生み出されるということです。

「協働」によってこの相互利益が地域社会のなかに数多く生まれれば、地域力の向上につながります。

## (2) 担い手の最適化

例えば、地域の行事を行うときに、力の強い人が物を運び、計算の得意な人が会計をし、話の得意な人が司会をするなど、適材適所で分担すればうまく事が運びます。これは、多くの人々が、お互いを認め合いながら力をあわせる「協働」だからできることです。

また、これまでも、多くの市の施設の管理運営を指定管理者制度により企業等に委ねてきましたが、これも、本市と企業が役割を分担することで、それぞれが得意分野を担い、サービス向上やコスト低減につなげる取組です。

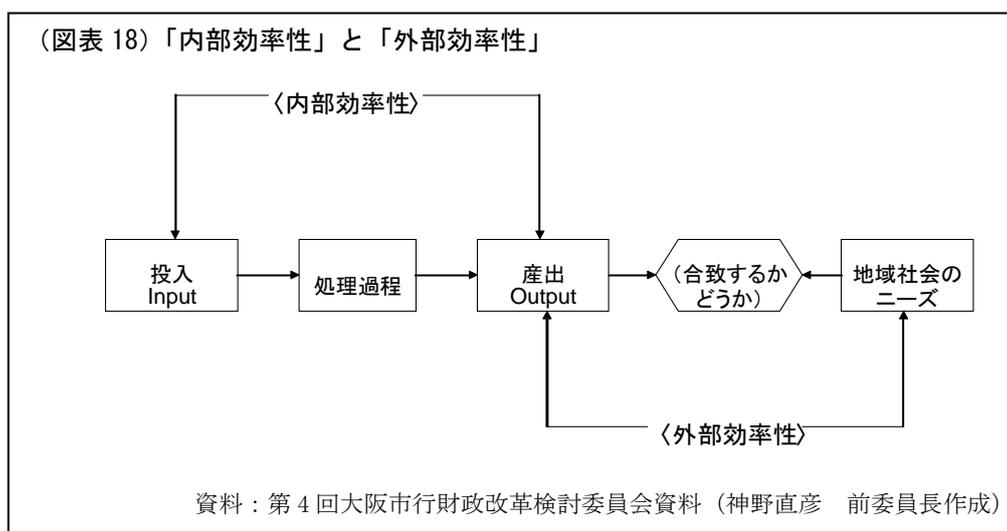
商店街振興や地域の活動や市の施設の管理運営など、さまざまな分野において、担い手の最適化（一番得意な人が役割を担うこと）が進んでいけば大阪市の地域力の向上につながります。

### (3) 地域社会の効率性の向上

公共サービスについて企画段階から市民と行政が協働して取り組むことで、より社会的ニーズに沿った効果的・効率的な提供が可能となり、市民と行政がお互いの立場を理解しあい、取組に対するモチベーションが高まるといったことが期待できます。

また、どのような公共サービスが誰に届いているかが市民にわかりやすくなることにもつながります。

このように、公共サービスの提供に協働の視点を取り入れることで、それぞれの地域で真に必要とされるサービスが優先的に提供されるだけでなく、表面に現れにくい地域課題への対応が迅速にできるなど、地域社会への効果や効率性を高めることにつながります（外部効率性の向上）。



#### (4) 新しい力とつながりの創出

地域の行事などで、多くの人が協働して取り組むなかで、技術を持つ人や多彩な経験のある人など、新たな人材が現れることや、顔見知りが増えることもあり、他の活動への協力者が見つかることもあります。

これら人と人がつながることは、自らの楽しみや生きがいの発見につながり、また、力を合わせることで、より「やる気」が高まり、新しい力とつながりが創出されることなどもあります（人的資源の発見）。

多くの人々の参加を得て協働することで、例えば地域団体や市民活動の新たな担い手などが見付きやすくなり、地域力が向上します。

#### (5) 地域社会での負担の分かち合い・分担

例えば、子どもの見守り活動では、ひとりでは通学路の一部分や限られた子どもたちしか見守ることはできませんが、これらの活動へ賛同し、地域の安心を願う多くの住民が積極的に活動に参加することで、より広い範囲や多くの子どもたちへの見守りができるとともに、一人ひとりの負担が軽減されます。

#### (6) 資源の地域内循環

協働においては、例えば、ある人が費用を負担し、別の人が労力を提供し、また別の人がノウハウを伝えるなど、協働している人たちの間で、それぞれが持つ資源のやり取りが行われます。

場面によっては、それぞれの提供者がサービスなどの受給者になったり、受給者が、さらにサービスなどの提供者になったりなど、提供者と受給者が常につながりを生み出します。

公共サービスの提供が広く地域社会の協働の取組として広がり、地域の雇用、ビジネス、人のつながりなどを生み出し、地域において新たなヒト・モノ・カネの循環を創出し、できるだけ地域で生活を守ることも可能となり、地域力の向上につながります。

《「協働」「市民活動」「地域活動」などの言葉について》

◎ 協働

市民・地域団体やNPOなどの市民活動団体・大学・企業・行政など、異なる組織や人同士が、共通の目的のもと、対等な立場に立ち、それぞれの得意分野を活かしながら、連携し協力し合うことをいいます。パートナーシップということもあります。

◎ 市民活動

不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与することを目的に、自主的に行う活動をいいます。ただし、次のいずれかに該当するものを除きます。

ア 営利を目的とする活動

イ 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とする活動

ウ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とする活動

エ 特定の公職（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第3条に規定する公職をいう。以下同じ。）の候補者（当該候補者になろうとする者を含む。）若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とする活動

◎ 地域活動

区、小学校区、連合振興町会、振興町会、班など特定の地域における市民活動をいいます。

### 3 市域内分権など、地域主権の理念に基づく取組

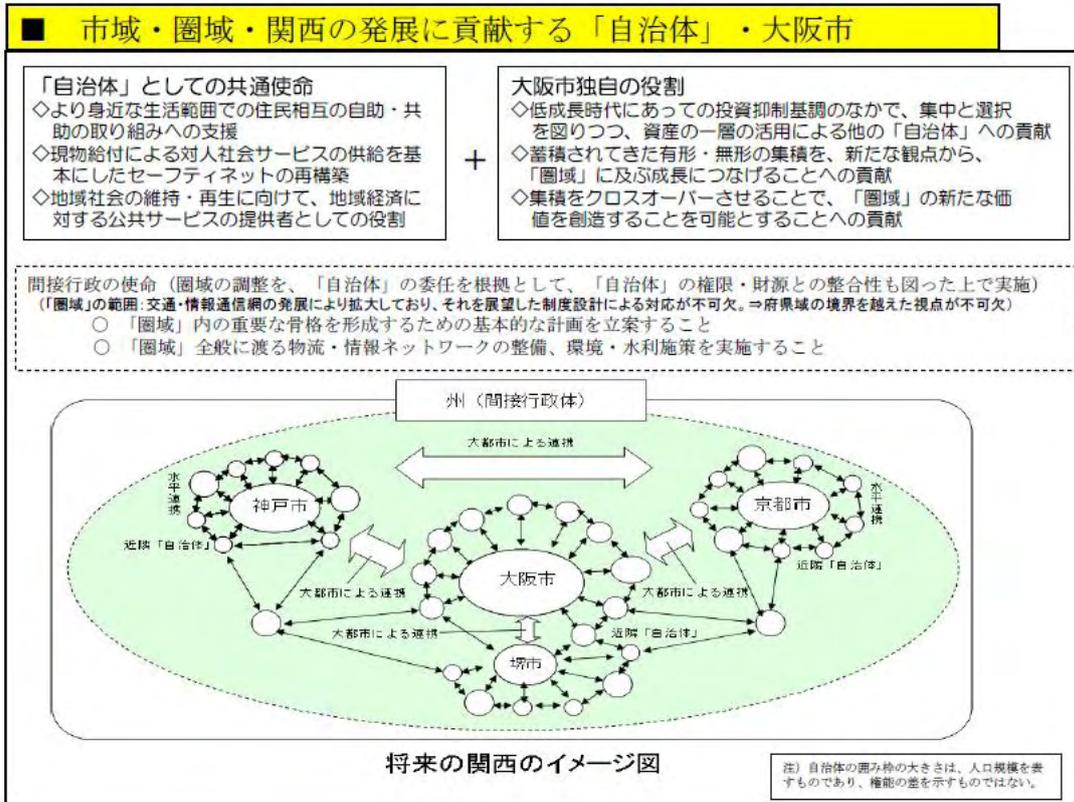
大阪市は地理的に大阪府内の交通、物流の結節点であり、かつ京都、神戸を含む都市圏の中心に位置しており、昼間には約120万人もの人たちが市域、府域を越えて流入しています。

そのため、古くから人口、産業、商業活動の集積が進み、大阪特有の中小企業の高度な技術が蓄積されるとともに、その活発な都市活動を支えるべく物流や交通のインフラ整備、そして文化、観光施設等の整備が進められてきました。そして、今も市域一体となって大きな力を生み出し、大阪府のみならず関西の発展を牽引しています。

この大都市としての活力は、大阪市民はもとより、圏域全体の自治体の財産でもあり、今後も持続し発展させていかなければなりません。

経済が成熟した今日、大阪市同様に各自治体には、内容や得意とするものは違っても、それぞれの成り立ちのなかで培ってきた有形無形の独自の資産があり、それらをいっそう活用して、他団体との連携を進め、お互いが「貢献」し合い、「圏域」全体に及ぶ成長につなげていくことが重要です。

(図表 19)



資料：大阪市「地域主権確立宣言」より

また、その一方で、大阪市の地域社会が抱える課題が多様化・複雑化し、地域ごとに事情が異なるなかでは、全市画一的な取組を行うのではなく、地域にとって最善の取組手段や方法を選ぶことが大切になります。

住民に身近な課題はできる限り住民に近いところで最善の手法や方法を選択し、効果的・効率的に課題解決に向けて取り組めるようにするためには住民に最も身近な区役所の機能を強化する必要があります。

市域内分権を進め、できるだけ区役所に権限を移譲し、地域における住民自身による地域運営や自助・共助による課題解決の取組を支援します。

このことによって、区や身近な地域の将来の姿を住民自らが描き、その実現に向けた多様な活動が展開されることで、地域にあるさまざまな資源が掘り起こされ、地域の魅力となって地域が活性化します。

これらの取組を通じて、区役所・市役所は、市民生活と圏域の発展の両方に貢献するために、国と府に対して財源と権限の移譲を強く求め、市域一体として大きな力を生み出します。

#### 4 区役所・市役所の役割と市民の役割について

区役所・市役所は、地域社会の維持・再生に向けて、市民や企業がまだ担えていない新しい社会的ニーズへの対応、規制や誘導などの制度等の制定改廃や処分等の権限の適切な行使など、行政が担うのが最適な公共活動を自ら担います。

なかでも、誰もが必要とするセーフティネットの維持と再構築などについては、責任を持って取り組みます。

生活者としての市民が、通勤通学者、企業、NPOなど幅広い参加を得て、開かれた地域運営に向けた取組を行い、地域社会で施設利用、協働、相互扶助などの活動のルールづくり、地域での取組の優先順位などを総意により取りまとめ、地域の社会的ニーズを最も効果的・効率的に実現していきます。

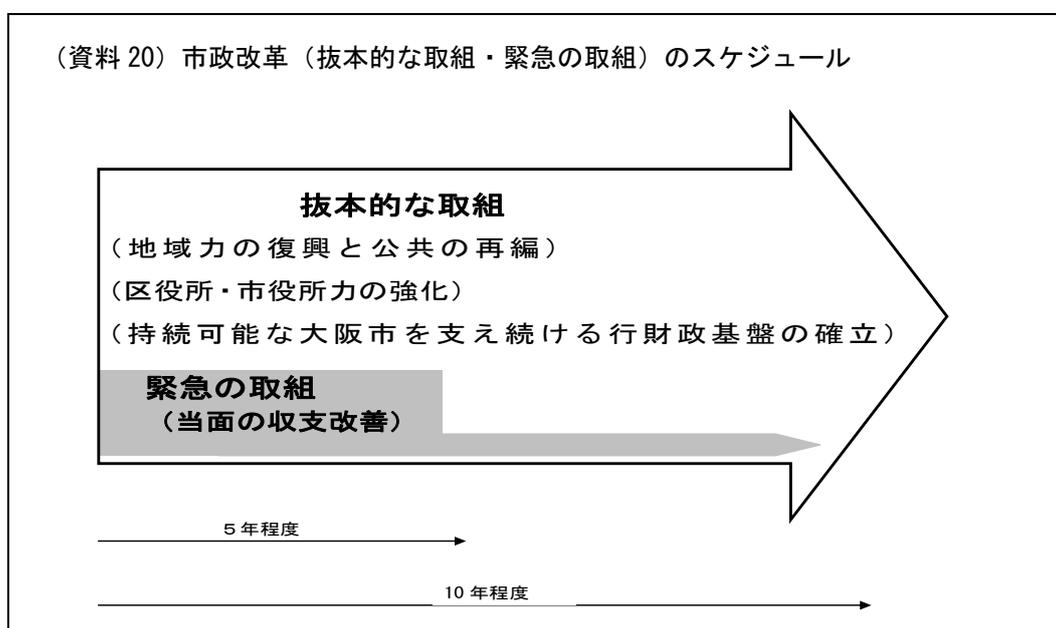
また、区役所・市役所は、協働等による新しい形の公共のかなめとして、身近な生活エリアでの住民相互の自助・共助の取組、住民自身による地域運営の取組、市民活動団体や企業による市民活動その他協働によって公共を担う取組を促進し、支援します。

### 第三 取組期間等

#### 1 抜本的な取組とそのための緊急の取組

この市政改革の取組は、地域社会までを視野に入れた「地域から市政を変える」抜本的な取組であり、相応の時間をかけて取り組む必要があります。

しかし、抜本的な取組に時間をかけて取り組むためには、本市が現在直面している極めて厳しい財政状況を改善し財政再生団体への転落を回避するための緊急の取組も必要です。



#### 2 「基本方針」の柔軟な見直し

また、この間の景気変動にもみられるように、海外で起きた金融危機の影響が、市民生活ひいては大阪市の行財政運営に即座にしかも大規模に及ぶというような、変化の激しい、先の予測が難しい時代となっています。こうした時代においては、一旦定めた方針を固定的に維持して取り組むことは、実効があがらないなど意味を持たない事項も生じるなど、現実的とはいえません。

この「基本方針」については、大阪市を取り巻く社会経済状況の変化や、それに伴う市民生活の状況、大阪市の財政状況などの変化をふまえ、適宜の見直しを行い柔軟に対応します。

### 3 たゆまざる新たな取組

併せて、事務事業の点検・精査を不断に行うとともに、取組の方向等について複数の選択肢の提示や試行的な取組の活用など柔軟な取組を可能とする手法を導入します。

また、社会経済状況の変化により、制度疲労を起こしているもの、社会的ニーズの限界を超えているものなどについて、法制度の改廃や新たな制度構築などを国や府等に対して提案していきます。

## 第四 「地域から市政を変える」ための3つの指針

### 1 大都市大阪の地域力の復興と公共の再編

生活者としての市民が、自発的・自主的に地域運営に参画することにより大阪の地域力の復興に取り組むとともに、多様な協働の取組と地域主権の理念を具体化する取組を軸に公共の再編を進めます。

おおむね小学校区の範囲を基本とする地域（以下「校区等地域」という。）が、自治の主役である住民が地域課題を共有しながら活動できる範囲であることから、地域力の復興と公共の再編は、この校区等地域を基礎的な単位とした取組から大阪市の地域社会全体が元気になることをめざします。その際には、地域活動の担い手の負担を軽減するとともに、行政との適切な役割分担のもとで地域活動に取り組めるようにします。

また、区や市の範囲など校区等地域より広い範囲の地域においても、多様な協働の考え方あるいは地域主権の理念に基づいた公共の再編に取り組みます。

### 2 区役所・市役所力の強化

区役所・市役所は地域力の復興と公共の再編の実現を図り、地域社会全体で担う新しい形の公共のかなめの役を果たすため積極的にコーディネート（協働の取組を企画し、市民、地域団体その他の市民活動団体、企業、行政機関などのつながりをつくり、そのかなめとなること。以下同じ。）することが必要であり、これにふさわしい職員や体制づくりを進めます。

また、地域住民と日常的に接し、校区等地域に最も身近な区役所が中心的な役割を果たせるよう、区役所力の強化、区役所と局の連携強化、局の区役所支援機能の強化を図ります。局は、大阪市の都市圏への貢献の観点や大阪市全体に関わる施策づくりや事務事業の調整などとともに、区役所支援に力を注ぎ、区役所と局とが一体となって地域力の復興と公共の再編に向けた取組を進めます。

さらには、市民とのパートナーシップをもとに、多様な対話を通じて区役所・市役所運営を進めます。

こうした取組を実現するため、職員づくりや体制づくり、時代に合った取組をつくり出す企画力、さまざまな人材や企業とつながるネットワーク力、市民と対話をしてその力を引き出すコミュニケーション力、人と人の利害を調和させる調整力やさらに区役所と市役所がそれぞれの役割のもとに施策議論を行う力を高め、人と人のつながりや新たなまちづくりの取組をつくり出す力を

強化してまいります。

《「区役所・市役所」などの言葉について》

◎ 区役所・市役所

区役所と、区役所を含む大阪市役所全体をいいます。区役所は大阪市役所の一部ですが、この市政改革は「地域力の復興と公共の再編」ということを中心的な課題としており、これらについて、今後、区役所が中心的な役割を担っていくことから、市民の皆さまに区役所をより強く意識していただけるよう、「区役所・市役所」という書き方を用いています。

◎ 区役所

北区役所、都島区役所など24の区役所をいいます。なお、区保健福祉センターを含んで使うこととしています。

◎ 局

大阪市役所の局や室をいいます。

◎ 事業所

公園事務所、環境事業センターなど、局の出先機関をいいます。

### 3 持続可能な大阪市を支える行財政基盤の構築

本市が、地域社会を支え都市としての質的な発展を持続させていくために、徹底してムダを排除して効果的・効率的な行財政運営に取り組むとともに、本市施策・事業の抜本的な再構築を進め、持続可能な大阪市を支える行財政基盤を構築します。

現在、本市が担っている多くの公共的な業務について、選択と集中、担い手の最適化などの観点から再構築することで、地域力の復興、あるいは市民生活の基盤づくりや大都市大阪の活力や貢献といったことにつなげていくことができます。

大阪市の地域社会が、行政、市民、地域団体、企業、市民活動団体などで広く担えるように取り組むことによって、地域で雇用を増やし、産業を活性化し、市民の生きがい・やりがい・元気などを創出することをめざします。

こうした施策・事業の再構築の取組は、税収の確保や支出の抑制などにもつながり、ひいては持続可能な大阪市を支える行財政基盤の構築にも寄与するものとなります。

## 第五 「地域から市政を変える」取組の基本的方針

### 1 大都市大阪の地域力の復興と公共の再編

#### (1) 大阪市の地域社会の将来像

##### ア 豊かな地域コミュニティと活発な市民活動

(ア) 校区等地域ごとに、豊かな「つながり」と「きずな」があり、隣近所での助け合いが行われ、地域団体や地域のボランティアグループなどが相互の良好な関係のもと活発に活動し、個人や家族又は行政では解決の難しい地域課題について地域の「助け合い」「支え合い」のなかで解決に取り組む（共助）、豊かな地域コミュニティづくりをめざします。

(イ) 暮らしやすい活力ある地域社会をめざし、さまざまな立場の人々がともに参画し、多様な視点からの意見が反映される地域づくりに取り組みます。身近な地域の住民の充実した支え合いのなかで、生活課題について、地域のなかで誰もが気軽に相談でき、多様な視点をふまえ解決できる地域社会をめざします。

(ウ) さらに広く、NPO活動や地域の企業、商店街、学校等の社会貢献活動など市民活動も活発に展開されており、これらが相互につながりあい、区役所・市役所とともに、それぞれの特性を発揮しあい、地域社会全体で公共を担うまちをめざします。

##### イ 市民による自主的な地域運営

(ア) 校区等地域において、地域運営の仕組みである（仮称）「地域活動協議会」が市民の主体性のもと広く形成され、地域団体・企業等や多様な人材が集まり、地域の将来像を共有しながら、地域活動や課題解決に協働して取り組んでいるまちをめざします。

(イ) その際には、地域の自主的な動きを尊重することを基本とし（仮称）「地域活動協議会」が連合振興町会や地域社会福祉協議会などを軸として構成され、これまで培ってきた経験とノウハウが引き続き地域に活かされている姿をめざします。

## ウ 社会的ビジネス等で支えられる公共

(ア) 地域活動やNPO活動などの市民活動の活性化に伴い、これらの活動にビジネスの手法が導入されることで（コミュニティ・ビジネス又はソーシャル・ビジネス）、市民活動の経済的な自立の度合いが高まります。

(イ) さらに、このようなビジネスが、地域の企業や商店街の活動と連携することにより、地域の高齢者、障害者、失業中の人などの働く場をつくり出し地域の活力が向上していくことや、相互扶助や地域運営の中心的・シンボリックな取組となり、地域のまとまりや連帯感などの高まり、さらには、企業の新たな事業への展開や商店街の活性化にもつながっていくことなどを通じて、大阪市の地域力は高まっています。

(ウ) それだけでなく、区役所・市役所の施策・事業の再構築の取組の中で、こういったビジネス化によって広く公共が担われていく（社会的ビジネス）ことで、地域社会が皆で担う新しい形の公共づくりをめざします。

(エ) 社会的ビジネスには、

- ① 地域社会において市民が持つ有形・無形の貴重な資産（近所づきあい、井戸端会議など）を活用できること、
- ② 地域のことを熟知した市民や地元企業・団体などが実施すること、
- ③ 資源が地域で循環すること、
- ④ 市民や地元企業・団体などが地域事情を最も把握していること、  
などの特徴があり、行政や一般的な企業よりも高いパフォーマンスで公共的な事務や事業を担える場合が少なくありません。

地域コミュニティなどにおける無償の市民活動を引き続き尊重するとともに、社会的ビジネスを促進することで、公共の担い手がいっそう広がっていくことをめざします。

《「コミュニティ・ビジネス」「ソーシャル・ビジネス」「社会的ビジネス」の言葉について》

◎ コミュニティ・ビジネス

地域の住民が、地域課題やニーズに対応し、その解決のために必要なサービスなどをビジネスの手法で提供する事業をいいます。営利目的ではなく、地域の利益を増大させることを目的とします。

(事例)

ある地域において高齢者が住み慣れた地域で安心して生活し続けられることを目的に、その地域の市民活動団体が介護保険の枠外のサービスを有償で提供している。

◎ ソーシャル・ビジネス

市民が、社会的課題やニーズに対応し、その解決のために必要なサービスなどをビジネスの手法で提供する事業をいいます。営利目的ではなく、社会の利益を増大させることを目的とします。

(事例)

環境問題へ取り組む市民活動団体が、廃油を利用した石けん作りを通じて、子どもたちへの環境教育を実施し、その石けんを公共施設等へ納品する活動に広域的に取り組んでいる。

◎ 社会的ビジネス

コミュニティ・ビジネス、ソーシャル・ビジネスのうち、地域全体で担う新しい形の公共づくりに向けた施策・事業の再構築において、新たに公共を担うものをいいます。市民でつくる非営利的な団体が、行政の業務を担っているケースもあります。

## エ 企業、大学などと多様に協働する地域社会

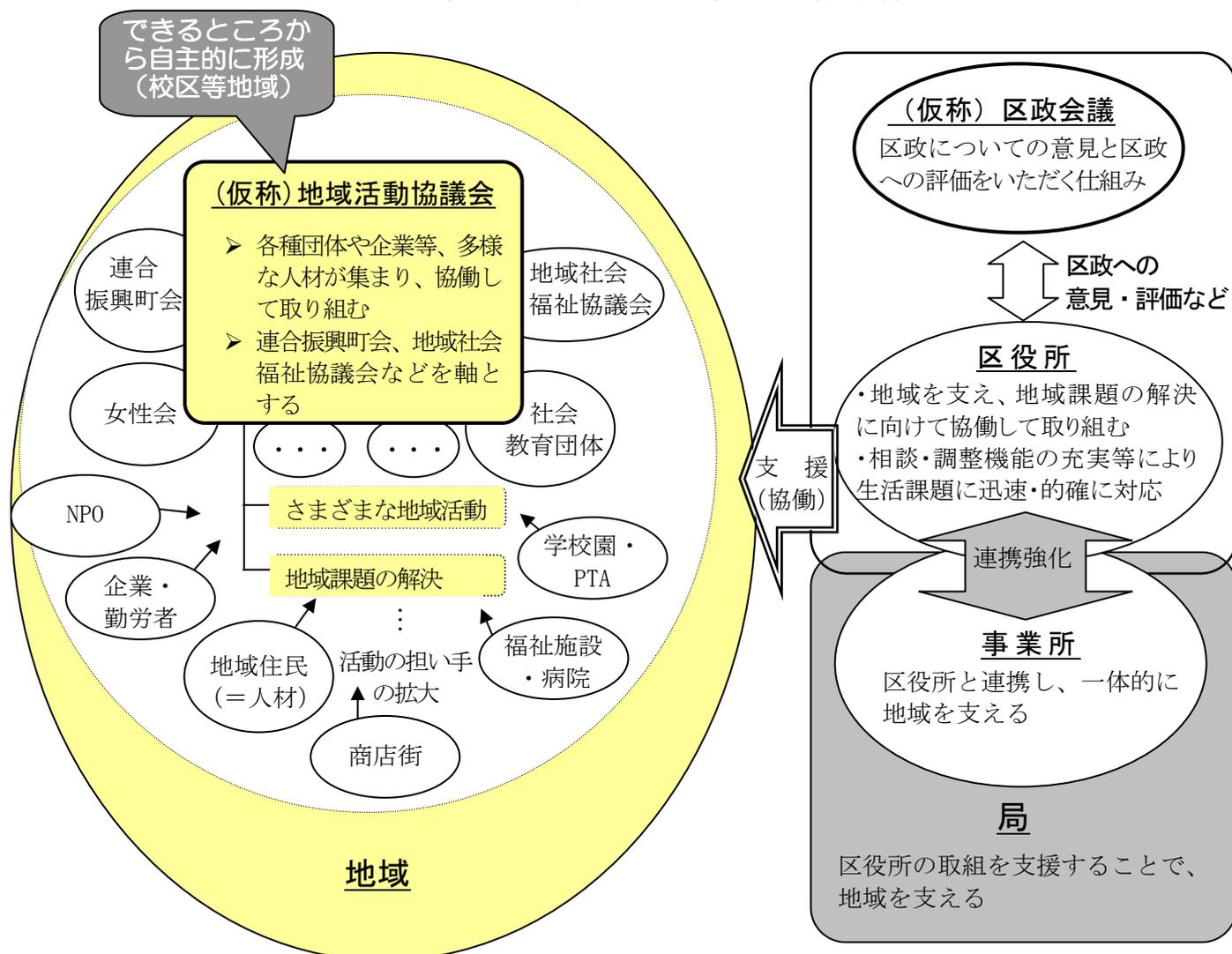
こうした市民が中心となる協働とともに、企業、大学や専修学校をはじめ、地域所在の学校、医療機関、福祉施設などがさまざまな場面で自らの持つ能力、ノウハウを積極的に活用して多様に協働し、相乗効果を生み出す大阪の地域社会をめざします。

## オ 地域の取組を支える区役所・市役所の役割

(ア) 区役所・市役所は、前述のように、地域社会を支える担い手として自身の役割を果たし、セーフティネットの維持と再構築などに責任を持つほか、上記ア～エの実現をめざして条件を整え、また、さまざまなコーディネートなどに取り組むことで、地域の取組を支援します。

(イ) 特に、区役所は、地域社会の活力向上のため、日常的な事項について多様な相談を総合的に受け付け、これにきめ細かに応える役割を果たします。

(図表 21)大阪の地域社会の将来像



(2) 将来像の実現に向けた取組の方針

ア 市民による地域運営の仕組みづくりへの支援

それぞれの校区等地域において、市民による地域運営の機運が高まり、地域の実情に応じ、さまざまな人々が幅広く参画する地域運営の仕組みづくりが行われるよう、これに向けた取組を支援します。

イ 社会的ビジネスによる公共の再編

(ア) 環境保全、産業創出、地域の安心・安全の確保など多様な分野で、地域活動やNPO活動等の市民活動、コミュニティ・ビジネス、ソーシャル・ビジネスの促進、地域の企業や商店街との連携などを図り、活性化を進めます。

(イ) その中で、区役所・市役所の業務を最適な担い手に移していくことで、社会的ビジネスを促進し、地域社会全体で担う新しい形の公共づくりを進めます。

#### **ウ 地域公共人材の充実への支援**

(ア) 地域活動その他の市民活動の経験、知識、技術などを豊かに持つ「地域公共人材」が充実し、地域活動のすそ野が拡大されるよう、人材発掘や人材育成などの取組を強化するとともに、これらの人材が力を発揮し、活躍できる機会や場の拡充に取り組みます。

(イ) 大学や専修学校などをはじめ学校・教育研究機関との連携を深め、区役所・市役所、学校・教育研究機関と地域との協働を支援します。

#### **エ 地域活動に対する支援のあり方の再構築**

地域活動がより促進されるよう、地域活動への財政的支援のあり方を見つめ直し、使い勝手の良い支援への改善などに取り組みます。また、より身近な校区等地域で地域活動の支援などを行う地域担当制を強化するなど人的支援のあり方を見直します。

#### **オ 事務事業等の見直しによる地域活動の活性化**

地域団体が本来の地域活動に力を注げるよう、区役所・市役所の事務事業や会議などへの参画といった、区役所・市役所から地域への協力依頼を見直します。

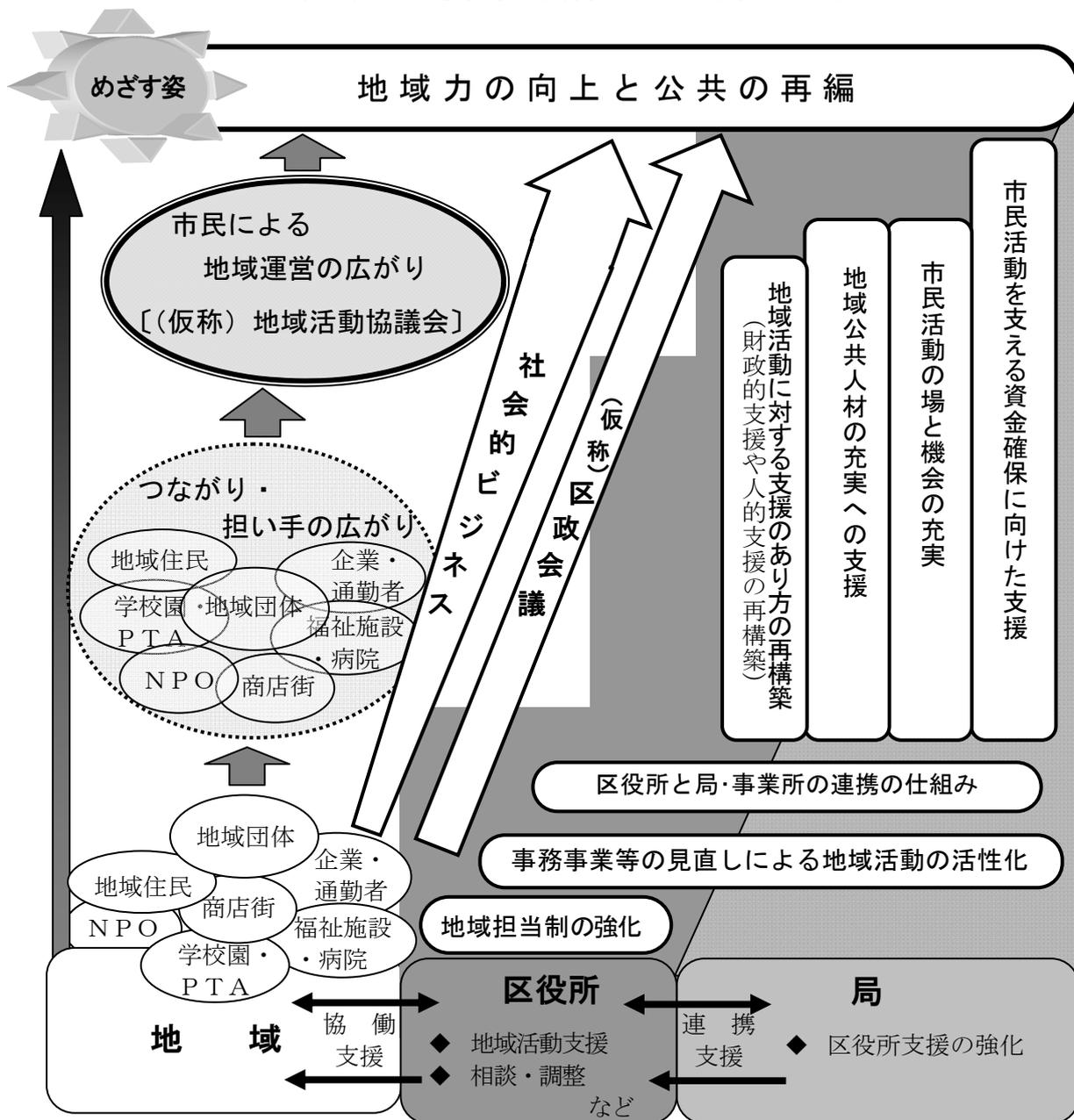
#### **カ 市民活動の場と機会の充実**

市民活動がより拡大されるよう、活動の場と機会の充実に取り組みます。

#### **キ 市民活動を支える資金確保に向けた支援**

市民活動に必要な資金の確保に関する情報提供などの支援の強化等に取り組みます。

(図表 22) 将来像の実現に向けた取組の方針



## 2 区役所・市役所力の強化

### (1) 区役所・市役所のめざすべき姿

#### ア 地域社会全体で担う新しい形の公共のかなめ

(ア) 区役所・市役所は、大阪市の地域社会全体で担う新しい形の公共のかなめとして、市民に信頼されるよう、社会的ニーズを的確に捉え常に効果的・効率的な体制の構築・業務運営を行い、市民との協働、他の自治体等との連携による地域の活性化などにより大阪全体の持続的発展を図る役割を担います。

(イ) 大阪市の地域力の復興のためには、区や校区等地域の地域力が高まっていくことが基礎となりますが、それぞれの地域で抱える解決すべき課題の重要性や優先順位などが異なることから、地域担当職員が把握した情報や（仮称）「区政会議」からの意見など、地域の実情に応じて、柔軟できめ細やかに対応していくことが、今後の区役所・市役所の重要な取組となります。

(ウ) また、区役所・市役所は市民のものであるとの原点に立ち返り、さまざまな局面で多様な対話を通じて、市民と行政とがパートナーシップのもと市民の知恵と力で、区役所・市役所の力を強化していきます。

#### イ 地域力の復興にかかる業務を主導的に担う区役所

(ア) なかでも、区役所は、便利で快適な窓口サービスの提供といった基礎的な業務に加えて、地域力を向上させる業務について中心的な役割を果たします。そのため、市民と市役所との架け橋となる相談・調整機能を持ち、事業所と一体となって常に市民サービスの向上を図ります。

(イ) また、区役所の業務運営が効率的に行われ、地域活動を区役所全体で支援できる体制を整備し、市民による地域運営など区におけるさまざまな市民活動の活性化を図ります。

さらに、区や校区等地域などの将来像を市民と共有し、地域の実態に即しつつ、区役所・市役所の施策や事業を通じ市民と協働しその実現を図るなど、地域とともに地域力の強化に取り組む区役所をめざします。

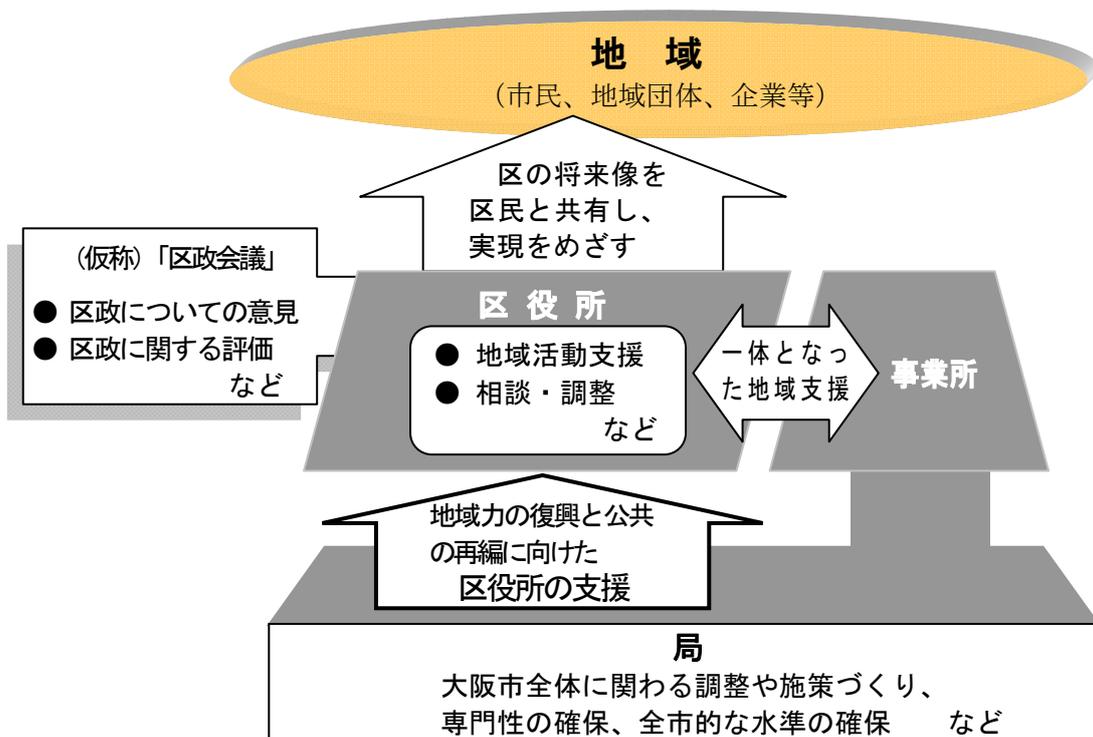
(ウ) 地域力の復興に関わる事業については、その性格、効率性等を検証しつつ区役所へ移管を進めるとともに、局が所管する場合であっても、区役所が主導的に関わることを原則としていきます。

### ウ 区役所の支援と地域主権の確立をふまえた施策づくりを担う局

(ア) 局は、地域力の復興と公共の再編に向けて区役所支援に力を注ぐとともに、事業所は区役所と連携し地域力を高める役割を担い、同時に地域実情をふまえた区役所からの提案・要請を制度の変更や新たな制度の企画立案などにつなげることで、区役所・市役所が市民の信頼・共感を得て社会全体で公共を担っていくためのかなめの役割を果たします。

(イ) また、地域主権の確立に向けた施策づくりや大阪市全体に関わる施策・事業の企画調整業務、専門性の確保、全市的な水準の確保などについては、常に公共の担い手の最適化を意識しながら引き続き局が行い、区役所と局はそれぞれの役割を最大限果たし、一体となって力を発揮します。

(図表 23) 区役所・市役所のめざすべき姿



## (2) 実現に向けた取組の方針

### ア 地域を支援する区役所づくり

#### (7) 区役所の地域担当制強化等による地域活動支援の強化

より身近な生活単位である校区等地域における市民活動の支援を行うことを基本に担当職員を配置し、地域課題の解決に協働して取り組むなど地域担当制の役割を充実強化します。

#### (4) 区役所の相談・調整機能充実等による生活支援の強化

より身近な行政機関である区役所の相談・調整機能を充実し、局や事業所との連携のもと市民生活を支援します。

さらに、市民生活と地域活動を支援し、地域の課題に迅速かつ専門的に対応できるよう、区役所と局・事業所の連携強化に取り組みます。

#### (6) (仮称)「区政会議」の設置など

区政運営や区において実施される事務事業（局事業を含む）に関して、さまざまな区民との対話を通じて、協働による区政を進め、区民の評価をいただく仕組みとして（仮称）「区政会議」を設置します。

### イ 区役所・局を通じた市役所力強化の取組

#### (7) 体制づくり

地域力の復興と公共の再編、地域主権の確立及び、時代の変化に迅速に対応し、市役所全体で地域を総合的に支援する組織体制づくりに向けて、区役所と局のあり方の見直し、全市的な方針や施策立案機能の強化や、組織の縦割りによる弊害の改善などに取り組みます。

また、大阪市協働指針をふまえ、全庁的な協働推進体制を整備します。

#### (4) 職員づくり

組織運営の<sup>・</sup><sub>・</sub>かなめは人材であり、市役所力強化のためには職員一人ひとりの意識と能力の向上が不可欠です。職員は自らの役割を理解し自覚するとともに、誇りをもって仕事に取り組まなければなりません。

また、大阪を愛し、市民とともに大阪の夢を語り、その実現に向かって取り組むことも大切です。そのための職員の意識改革と能力向上、職場の風土改革を図っていく必要があります。

職員自身が、業務についてステップごとに検証分析することを通じて、協働により業務を担う新しい形の公共づくりに主体的に取り組んだり、施策・事業の再構築に主体的に取り組むことなどにより、職員の気づきやチャレンジ性を積極的に引き出し、市民のパートナーとして市民から信頼される主体的な職員と組織風土づくりを進めます。

こうした取組とともに、職員のモチベーションを高めるため、職場全体でのプラスストローク（相手を認め、肯定的に接するコミュニケーション方法）による褒める・認める組織風土を醸成します。

また、地域活動などの市民活動の促進に向けたコーディネートなどができる職員の育成に向けた研修や、職員の参加・対話を促進し、創造的な行動に結びつけるポジティブ・アプローチ手法の活用、地域と接する第一線職場の生きた声が事業に活かされるボトムアップの風土づくりなどを通して、地域主権の確立や地域力の復興と公共の再編など新しい大阪市政を担う職員の育成に取り組みます。

#### **(ウ) 市政改革を進めるための人材マネジメント**

引き続き職員数の削減を進めるなかで、限られた人材の士気と能力及び組織パフォーマンスの向上を図り、職員気質の多様化が進むなか、仕事のめざすべき方向性や目標の明確化、人事評価の透明性のよりいっそうの向上、職員間の認識の共有化、市政への参加意識の醸成を図る人材マネジメントを推進します。

#### **(エ) 良きガバナンスの実現**

市政方針をふまえた施策の選択と集中の方向性を一体的に示す、局・区運営方針を新たに策定し評価するシステムを構築するなど、より効果的・効率的な市政運営と迅速で的確な業務執行に取り組みます。

また、区役所・市役所の意思形成過程及び意思決定の明確化と、さらなる情報公開の推進などを図るとともに、全国で最も進んでいる公益通報制度をはじめ、公正を確保する仕組のより一層の周知徹底を図り、引き続き活用するなど、コンプライアンス改革の推進により、市民からの信頼を回復し、市民の信託に応える組織風土の確立に取り組みます。

さらに、迅速で的確な業務執行のため、意思決定手続きや内部事務手続きの簡素化・合理化・効率化、計画・評価・予算システムなどの

一貫性確保、業務のさまざまな局面での「見える化」、外郭団体等のあり方の精査、都市基盤施設等の経営形態の再検討など、業務プロセスの再構築を図り、常に、区役所・市役所の組織のパフォーマンスの最適化をめざします。

## ウ 地域支援力の強化に向けた取組

### (7) 区役所の体制整備と権限・機能の強化

多様な協働によって地域課題の解決を図るため、区役所の体制を整備するとともに、区裁量予算の拡大や局事業の区役所への移管など区役所の権限と機能を強化します。

### (4) 局の地域・区役所支援の強化

局が区役所の地域活動支援業務を円滑に推進できるよう、全庁的な体制づくりや区役所との連携を担う局の体制整備などを進めます。また、地域の中小企業へのきめ細やかな支援体制を整備するとともに、地域が主体となった地域経済活性化の取組への支援策を強化します。

### (5) 地域情報を施策に反映する仕組みづくり

区役所が把握する多様な地域情報を収集・分析し、広く情報提供するとともに、区政・市政に反映できる仕組みづくりを行い、地域の実情・社会的ニーズに応じ適切なサービスが提供できる仕組みの充実に取り組みます。

### (E) 区役所・市コミュニティ協会区支部協議会・区社会福祉協議会の連携による地域活動支援の充実

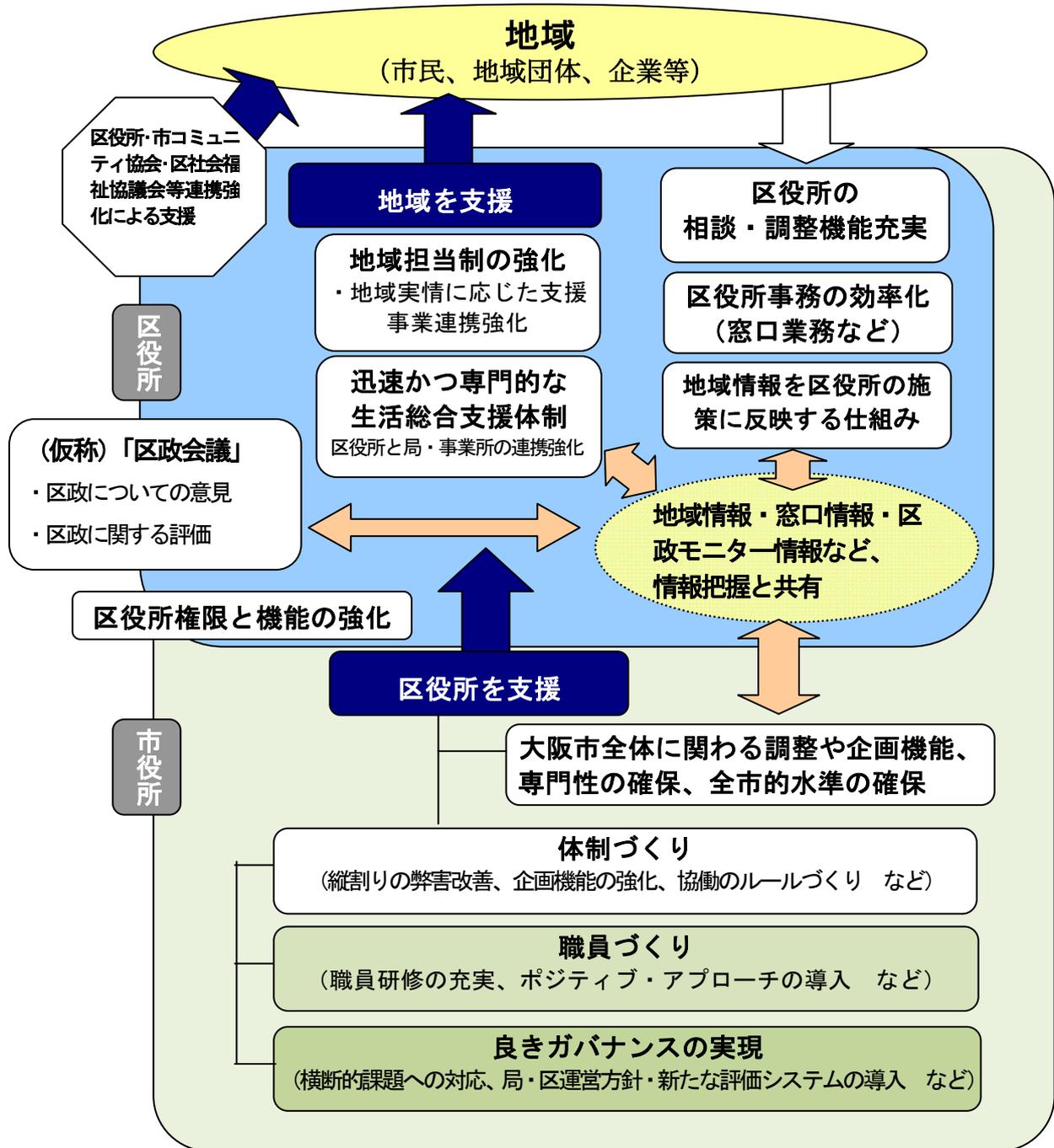
地域活動への支援にあたっては、各種の地域団体で構成され、地域活動の担い手の発掘や育成などの組織運営支援を行う（財）大阪市コミュニティ協会区支部協議会や、（社福）各区社会福祉協議会等の中間支援組織との連携を強化し、協働を進める仕組みづくりを進めます。

## エ 市民サービスの向上と区役所事務の効率化に向けた取組

区役所における市民サービスの向上と効率的な業務運営に向け、来庁者への適切な案内サービスの向上や区役所窓口以外での証明書発行サービスの導入検討などに取り組むとともに、庶務関係業務やバックオフィ

ス業務等の共同実施などの検討を進めます。

(図表 24) 実現に向けた取組の方針



### 3 持続可能な大阪市を支える行財政基盤の構築

#### (1) めざすべき大阪市の行財政の姿

現状の厳しい財政状況を克服して、持続可能な大阪市を支える行財政基盤を構築し、地域力の復興と公共の再編など協働による大阪市の枠組みの質的な発展につながる効果的な行財政運営に取り組むとともに、創造的な産業・経済、持続可能な財政、しっかりした生活保障が実現され、持続的に市民生活の安定と都市の成長が確保される行財政の実現をめざします。

#### ア バランスのとれた財政構造の構築

大阪市の財政は、本来、景気の動向に左右されやすい法人市民税の割合が他の大都市と比較しても高いという特徴があります。かつての右肩上がりの時代においては、この比較的豊かな法人市民税収もあって、都市圏を先導する大都市としてさまざまな貢献を行うとともに、大阪市単独事業も含めて、全国の平均的な水準を上回る市民サービスの実施や扶助費等義務的経費の増大に対応してきました。

しかし、この間、市税収入はピークである平成8年度の8割程度に大きく減少しています。

また、近年の急激な景気後退、円高等による景気回復の遅れ、就業構造の変化などによる個人所得の減少並びに引き続く地価下落などにより、市税収入の大半を占める法人・個人の市民税や固定資産税等について、当面、大幅な税収の増加が見込めない状況となっています。

こうした状況のなかで、大阪市の質的な発展を重視するとともに経済の活性化などにより税収の安定化を図ることはもとより、さまざまな税外収入の確保等もあわせて歳入の確保を図ります。

その一方で、内部管理経費などを中心に徹底したムダの排除に取り組むとともに、市民サービス水準の見つめ直しなど、歳出構造の改善を図り、バランスのとれた財政構造の構築をめざします。

もとより、中長期的には、大都市の実態に即応した税財政制度の確立に向け、不断に取り組むことが必要ですが、生活保護、国民健康保険・高齢者施策をはじめとする社会保障制度など、現行のままでは、地方自治体のみでの努力では限界のある制度については、他の自治体とも連携しながら国・府等に制度の再構築を求めていきます。

#### イ 機動的で効果的な行財政運営

「基本方針」は、地域でのつながりができ、豊かなコミュニティ社会

で活発な自助・共助の取組が行われ、社会的ビジネスを含む市民活動が活発化し、企業や学校などによる協働の取組が拡大するなかで、多くの市民が働き、地域活動などを通じて、収入や生きがい・やりがい・元気を得、生活に困窮した市民の生活再建などにもつながり、また、地域内での経済の循環を生み出し、地域産業が活性化している社会をめざしています。

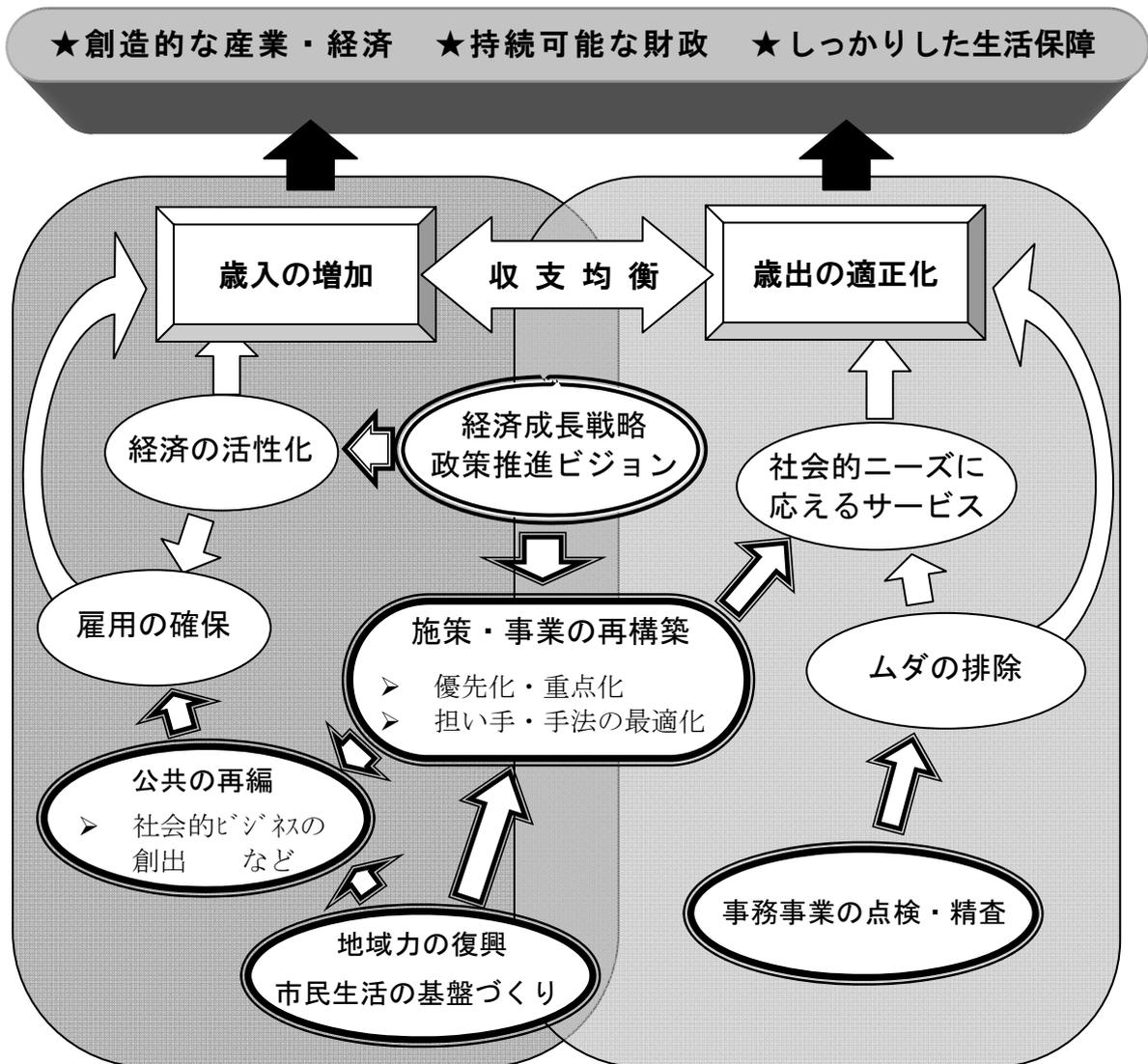
このような社会の実現は、公共が大阪市の地域社会全体で幅広く担われることにつながり、行政と地域・民間との適切な分担や公共の再編が進むものと見込まれます。必要とされる公共サービスが、最適な担い手・手法によって必要な人に届き、貴重なヒト・モノ・カネなどの資源がよりいっそう有効に活用できることともなり、必要とされる公共サービスをより充実させつつ、ムダの排除、ひいては経費の節減と有効活用にもつながります。

また、大阪市は、経済の活性化や大阪の文化の振興などを通じて、都市圏域に貢献する創造的な活力を持ちつづけ、圏域の発展を先導する大都市としての役割も担っています。

本市のこうした役割をふまえて、現在、実施している施策・事業について、その内容や水準、実施手法、運営形態等を社会的ニーズに適合させ、地域力の復興にもつなげるとともに、大都市としての活力向上や圏域への貢献などの観点から見つめ直して再構築に取り組みます。

これによって、区役所・市役所は、社会経済環境の変化によって今後発生し得る新しい社会的ニーズ等に対する備えと必要な取組に資源を集中し、大都市としての活力向上や市民生活の安定など、自治体として本来担うべき役割を果たすことができる機動的で効果的な行財政運営をめざします。

(図表 25)めざすべき大阪市の行財政の姿



## (2) 実現に向けた取組の方針

### ア 社会経済環境の変化に対応した柔軟な取組

引き続き、社会経済環境の変化に対応して、不断に事務事業を点検・精査し、徹底したムダの排除に努めつつ、職員数の削減や総人件費の抑制、外郭団体や経営形態などのあり方についても検討を進めるなど、大阪市の行財政のスリム化を常に意識しながら、抜本的な施策・事業の再構築を進めます。

### イ 地域活力の向上につながる取組

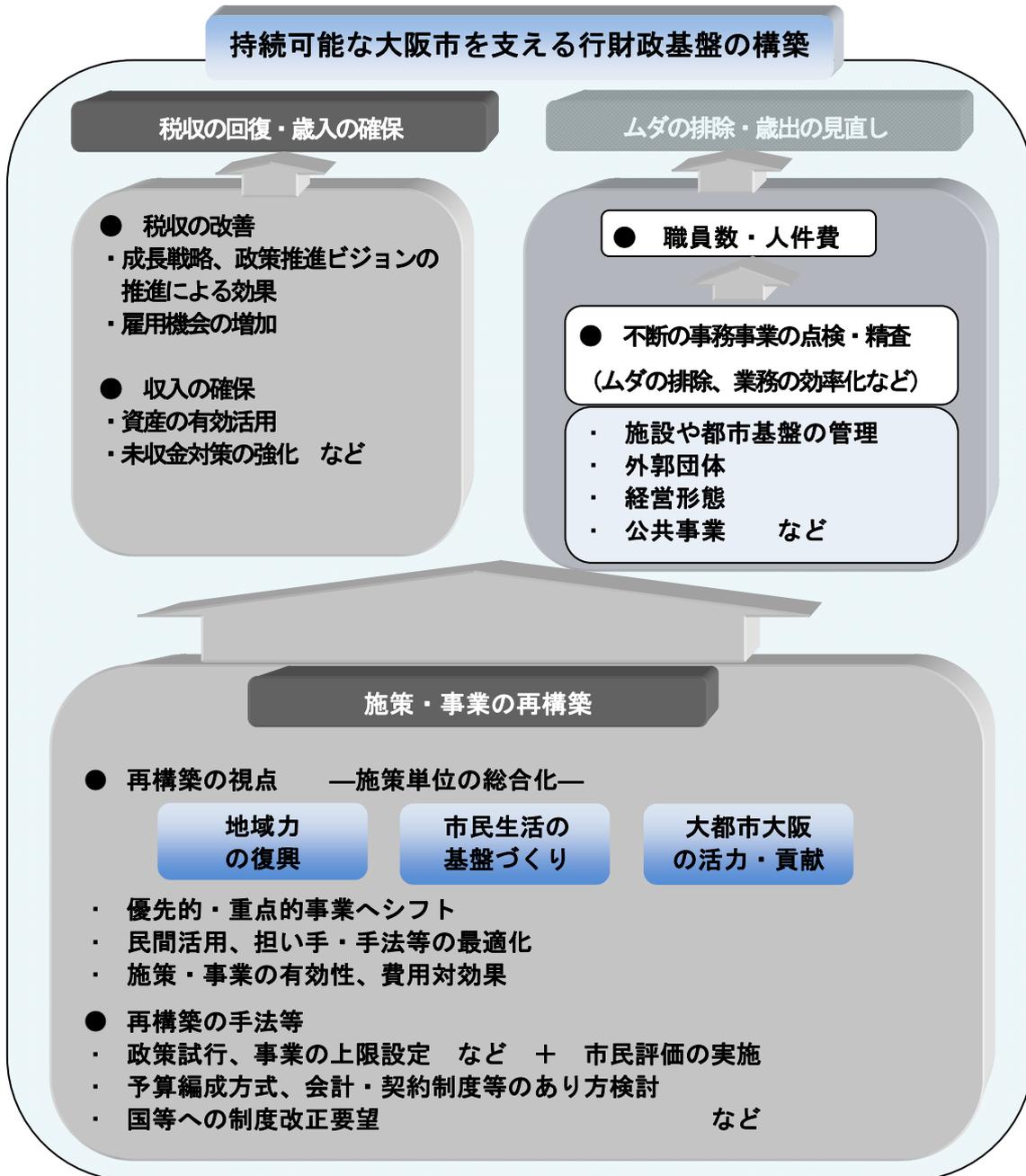
大阪市の政策推進ビジョンや経済成長戦略等の積極的かつ着実な実行と施策・事業の再構築を行うとともに、地域が経済的に潤い、地域の活力向上につながるよう、区役所・市役所が実施してきた公共サービスを市民、地域団体その他の市民活動団体、企業等が事業・ビジネスとしても担うことを通じて、地域の就業機会を創出するなど、それぞれの地域レベルでの取組を進めます。

### ウ 再構築のための新たな手法の導入等の取組

「政策試行」として、一定年限（例えば、5年間）を限り、施策・事業の実施や休止、あるいは利用料・負担金等の変更などを試行的に行い、その社会的な影響等について、市民評価の実施などにより把握し、再構築に反映させる、新たな手法を導入します。

また、局単位だけでなく局を越えた施策単位で事務事業を見つめ直し、対象者等の増加により事務事業や経費が趨勢として確実に増加していくことが見込まれる場合に、施策単位での優先順位付けを促すため、事業量等への上限設定の導入を試行的に行います。

(図表 26) 実現に向けた取組の方針



## 第六 市政改革の推進

「基本方針」は、これまでの市役所改革を中心とする行財政改革に止まらず、「地域から市政を変える」観点から大阪市の地域社会全体の仕組みを「多様な協働（マルチパートナーシップ）」を基礎として抜本的に再編していくことをめざしています。

このため、地域のあり方、施策・事業の内容や進め方、区役所・市役所の役割や姿、職員に求められる能力や資質、行財政の運営の仕組みなどについても抜本的に再構築していく必要があり、特に以下の観点到に留意しながら、この「基本方針」を着実に推進していきます。

- ① 「基本方針」のめざす地域社会の将来像は、地域の自発的・自律的な取組によって実現されるものであり、これまでの区役所・市役所からの要請や協力依頼による地域の負担を精査し、地域の自発的・自律的な取組への支援を的確に行えるような支援制度の再構築や新たな仕組みづくりを進めます。
- ② 区役所・市役所は、これまで以上に市民から信頼を獲得できるよう、コンプライアンス意識を徹底し、協働による取組を積極的に支援できる職員づくりと課題の解決に横断的に取り組む組織風土づくりを進めるとともに、常に、事務事業の簡素化・標準化と事務事業の点検・精査等によるムダの排除・効率化に取り組みます。
- ③ 施策・事業の再構築にあたっては、市民の理解を得ながら進めるための新たな仕組みの導入を図ります。また、社会経済情勢の変化や国の動向、またそうした変動による大阪市の地域社会や行財政への波及等を注視し、常に時代に的確に対応できるよう取り組みます。
- ④ 常に、事務事業の点検・精査を行うとともに、市政全体の方針と一体となった区役所・局の方針を通じてPDC Aサイクルを推進し、進捗状況について外部委員会のチェックを受けながら、情報を公開し行財政運営の透明性を高めます。

