

市政改革プラン

－ 新しい住民自治の実現に向けて －

基本方針編(案)

平成 24 年 2 月

大 阪 市

はじめに

大阪市の市内総生産は政令指定都市の中で最大であり、大阪府も東京都に次ぐ総生産を誇るなど、大阪は、日本の成長エンジンにもなり得るポテンシャルを有しています。

しかし、大阪の経済は、この間の長引く景気低迷により地盤沈下が叫ばれ、産業等の集積力の低下、空洞化により衰退の一途をたどっています。

これは、大阪市と大阪府が、「市は市域、府は市域外」という機能分担のもと、それぞれ独自に施策を展開していること、すなわち、「二元行政」「二重投資」という二重の意思決定がなされていることが大きな要因の一つとなっています。

また、現在、大阪市では、各区役所を中心に市民協働の取組が進められていますが、区役所は施策や事業の執行機関としての役割が中心で、ほとんどの施策や事業は 260 万市民を対象に一律に局が決定し実施しており、地域の特性や多様な住民ニーズに必ずしも的確に対応したものとなっていません。

こうした状況を打開し、大阪のポテンシャルを的確に引き出すためには、「成長は広域行政、安心は基礎自治行政」という考え方を基本に、広域行政と基礎自治行政を明確に区分し、それぞれが、担うべき役割・ミッションに専念し、責任を持って意思決定する、大阪にふさわしい新しい自治の仕組みをつくる必要があります。

この新しい市政改革プランは、これから進められていく大阪にふさわしい自治の仕組みづくりを見据え、市民の安全・安心を担う基礎自治行政について、現在の大阪市の下で「ニア・イズ・ベター」（補完性・近接性の原理）を徹底して追求し、これまでの市民協働の取組を継承し更に発展させていくとともに、従来の考え方や手法にとらわれることなく、住民により身近な区において施策や事業を決定していく、新しい住民自治・新しい区政運営の実現をめざすものです。

今後、このプランに基づき、着実にかつ、スピード感を持って、市政改革を推進してまいります。

目 次

第1章 基本的な考え方	1
1 市政改革の位置付け	1
(1) これまでの市政改革とその限界	1
(2) 新たな観点に立った改革の必要性	1
(3) 基礎自治行政についての改革～新しい住民自治の実現に向けた改革～	2
2 改革の基本原則	2
(1) 「ニア・イズ・ベター」(補完性・近接性の原理)の徹底	2
ア 多様な協働による活力ある地域社会づくり	2
イ 住民に身近なところで地域社会づくりを支える区政運営	3
(2) 行政サービスの内容を住民の選択にさらすなど常に成果を意識するとともに、ムダを徹底的に排除した効果的・効率的な行政運営	3
3 改革の取組期間と推進体制	4
(1) 取組期間	4
(2) 推進体制	4
4 市政改革プランの構成	6
(1) 基本方針編	6
(2) アクションプラン編	6
5 変化に即応した見直し	6
第2章 大阪市を取り巻く状況	7
1 少子・高齢化の進行	7
2 区ごとに多様化する地域課題	7
3 地域コミュニティの機能低下と「公共」分野の拡大	7
4 公益活動主体の多様化と地域団体の課題	7
5 産業構造の変化などによる地域経済の地盤沈下	8
6 我が国の社会・行政システムの機能不全	8
7 市民生活に重大な影響を及ぼす「リスク増大社会」の到来	9
8 限定された区役所所管事務	9
9 大阪市の財政構造のぜい弱さと厳しい財政状況	9
第3章 将来像・めざす姿と改革を進めるにあたっての3つの柱立て	14
1 地域社会の将来像	14

(1) 豊かなコミュニティ	14
(2) 多様な協働(マルチパートナーシップ)による活力ある地域社会	14
(3) 市民による自律的な地域運営	15
(4) 地域資源の循環による活力ある地域社会	15
2 区政運営のめざす姿	16
(1) 区内の施策・事業を区長が自らの権限と責任で実施する区政運営	16
(2) 地域活動を支える「かなめ」としての区役所	16
(3) 区民の日常生活の安全・安心を担う総合拠点としての区役所	16
3 行財政運営のめざす姿	17
(1) 市民ニーズへの的確な対応と成果を意識した行政運営	17
(2) 市民の安全・安心を支える安定した財政基盤の構築	17
(3) 市場メカニズムを利用して最適なサービスを調達するとともに、民間や 地域の活力を引き出す観点からの民間開放	17
4 改革を進めるにあたっての3つの柱立て	18
第4章 具体的取組の方向性	22
1 大きな公共を担う活力ある地域社会づくり	22
(1) 豊かなコミュニティづくり	22
(2) 地域活動の活性化	22
ア 地域団体の活動の活性化の支援	22
イ 地域活動の担い手の拡大への支援	22
(3) 多様な協働(マルチパートナーシップ)の推進	22
ア 多様な主体のネットワーク拡充への支援	22
イ 地域公共人材の充実への支援	23
(4) 市民による自律的な地域運営の実現	23
ア 多様な団体が参画する地域運営の仕組みづくりの支援	23
イ 活動内容を限定しない柔軟な財政的支援	23
(5) 地域資源が循環する仕組みづくり	23
ア 多様な分野におけるコミュニティ・ビジネス化、ソーシャル・ビジネス 化の支援	23
イ 本市の事務事業の社会的ビジネス化	24
(6) 中間支援組織の活用	24
2 自律した自治体型の区政運営	24
(1) 区域内の行政を区長の決定により実施する仕組みづくり	24

ア	基礎自治に関する施策・事業の決定権の局長から区長への移譲と局の 区長の補助組織化	24
イ	区間調整の仕組みづくり	25
ウ	区長の公募	25
(2)	多様な区民の意見やニーズを区政に反映するとともに、区民による区政 の評価を行うことのできる仕組みづくり	25
ア	区長による多様な区民の意見やニーズを区政に反映することのできる 仕組みづくり	25
イ	区長による区民が区政運営に参画する仕組みづくり	25
(3)	地域活動を支える「かなめ」としての区役所づくり	26
ア	積極的な情報発信等による地域活動支援	26
イ	各地域の実情に応じたきめ細かな支援体制の構築	26
(4)	区民の安全・安心を担う総合拠点としての区役所づくり	26
(5)	区役所における区民サービスの向上と効率的な業務運営	26
(6)	区役所の体制整備と区長による自主的な組織運営	26
3	ムダを徹底的に排除し、成果を意識した行財政運営	27
(1)	財政規律の遵守と健全な財政運営	27
ア	財政運営にあたっての基本原則	27
イ	歳入の確保	27
ウ	収支不足の解消	27
(2)	経常経費の削減	27
ア	庁舎・事務所の維持管理費、ＩＴ経費	27
イ	印刷費、物品購入費	27
(3)	隠れた支援や見えにくい支援の排除	28
(4)	施策・事業の聖域なきゼロベースの見直しと再構築	28
(5)	公共事業の見直し	30
(6)	市民利用施設のあり方の検討	30
(7)	外郭団体の必要性の精査	30
(8)	人事・給与制度改革	30
ア	人事制度改革	30
イ	給与制度改革	31
(9)	職員づくり、人材マネジメント	31
ア	改革を担う職員づくり	31
イ	改革を支える人材マネジメントの推進	31

(10) 良きガバナンスの実現	31
ア 説明責任と透明性の確保～施策プロセスの「見える化」～	31
イ 効果的な情報発信	32
ウ 業務フローの最適化	32
エ 事業コストの「見える化」～フルコスト管理～	32
オ コンプライアンスの確保	32
(11) 機能不全を起こしている社会・行政システムの改革提言	32
第5章 改革を進めるにあたって	33
1 目標期限の設定とそれに向けた工程の明確化	33
2 区長及び局長による主体的・自律的な組織マネジメント	33
3 P D C Aサイクルの徹底	33
(1) 施策と事業の関係の明確化	33
(2) 施策目的の達成度(成果)の数値化	33
(3) 達成度による事業撤退判断のルール化	34
4 トライアル・アンド・エラー、エラー・アンド・トライアル	34
用語集	35

第1章 基本的な考え方

ここでは、市政改革プランの基本的な考え方を示します。

1 市政改革の位置付け

(1) これまでの市政改革とその限界

大阪市*では、平成18年度から平成22年度までの5年間、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、当初の目標を上回る経費や職員数の削減(達成率、経費削減：121%、職員数削減：113%)、職員厚遇の是正、情報公開の徹底など、一定の成果をあげました。

そして、平成23年度からは、こうした取組に加え、多様な主体の協働*(マルチパートナーシップ)による地域力の復興をめざしたさまざまな取組を盛り込んだ市政改革基本方針「なにわルネッサンス 2011」を策定し、更なる改革を進めてきました。

しかしながら、これまでの市政改革は、さまざまな課題や制度の限界を抱える現行の都道府県・政令指定都市制度の枠組みを前提としたものであり、広域行政*と基礎自治行政*の区分が不明確な状態での改革となっていたため、その効果も限定されたものにとどまっていました。

(2) 新たな観点に立った改革の必要性

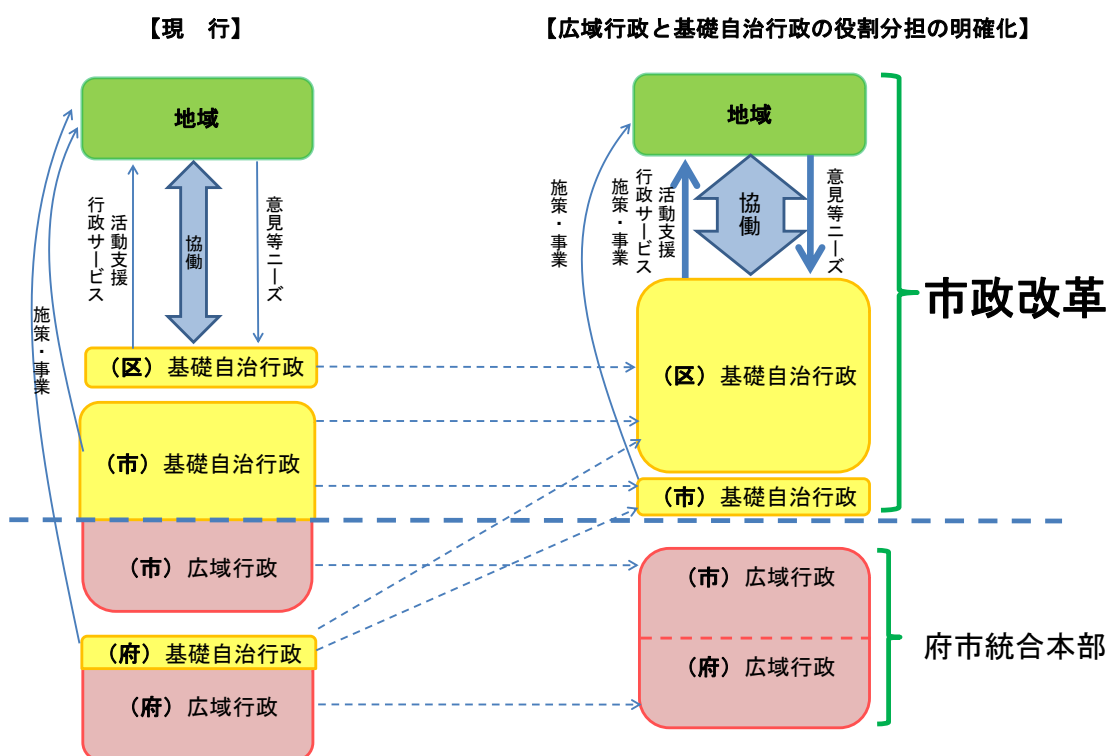
こうしたこれまでの改革の限界を打破し、大阪全体の持つ力を活かし、地域*の活力を一層発揮させていくためには、「成長は広域行政*、安心は基礎自治行政*」といった考え方を基本に、これまでの枠組みにとらわれることなく、広域行政と基礎自治行政の役割分担を明確化することが必要です。

その上で、広域行政については、広域自治体*が一つの成長戦略の下で実施し、基礎自治行政については、住民に身近な基礎自治体*が地域の特性や課題、住民ニーズを的確にとらえながら、きめ細かく実施していくことが必要であり、今後、こうした観点に立った大阪にふさわしい新しい自治の仕組みづくりが進められていくことになります。

(3) 基礎自治行政についての改革 ～新しい住民自治の実現に向けた改革～

この市政改革は、こうした大阪にふさわしい自治の仕組みづくりを見据え、基礎自治行政*について、現在の大阪市*の下で「ニア・イズ・ベター」（補完性・近接性の原理）*を徹底的に追求した新しい住民自治の実現をめざして行うものです。

（図表 1）広域行政と基礎自治行政の役割分担の明確化



2 改革の基本原則

(1) 「ニア・イズ・ベター」（補完性・近接性の原理）の徹底

改革を推進するにあたっては、地域社会づくりと行政運営の双方において、より地域*・住民に近い方がよりニーズに合った政策が実行できるという「ニア・イズ・ベター」の原則（補完性・近接性の原理）*を徹底していきます。

ア 多様な協働による活力ある地域社会づくり

現在の地域社会*はさまざまな課題を抱えており、社会全体で対処すべき「公共」の分野は大きく広がっています。

拡大し続ける「公共」の分野については、これまでのように行政が中

心となって担うのではなく、地域の課題や資源など地域の実情を最もよく知っている住民等が中心となり、行政は住民等と協働*し、また、住民等の活動を支援していくことを基本原則として、これまで「なにわルネッサンス 2011」に基づき進めてきた多様な主体の協働(マルチパートナーシップ)による取組を継承・発展させ、活力ある地域社会づくりを進めていきます。

イ 住民に身近なところで地域社会づくりを支える区政運営

住民主体の多様な協働による地域社会づくりを支援する行政の運営についても、局*の視点ではなく各区・各地域の視点でそれぞれの実情に即して進めることを基本原則としてこれまでの市役所の行政運営システムを根本的に変革し、住民により身近な区長に区内の施策や事業についての決定権を与え、局を区長の指示の下に動く補助組織としていきます。

(2) 行政サービスの内容を住民の選択にさらすなど常に成果を意識するとともに、ムダを徹底的に排除した効果的・効率的な行政運営

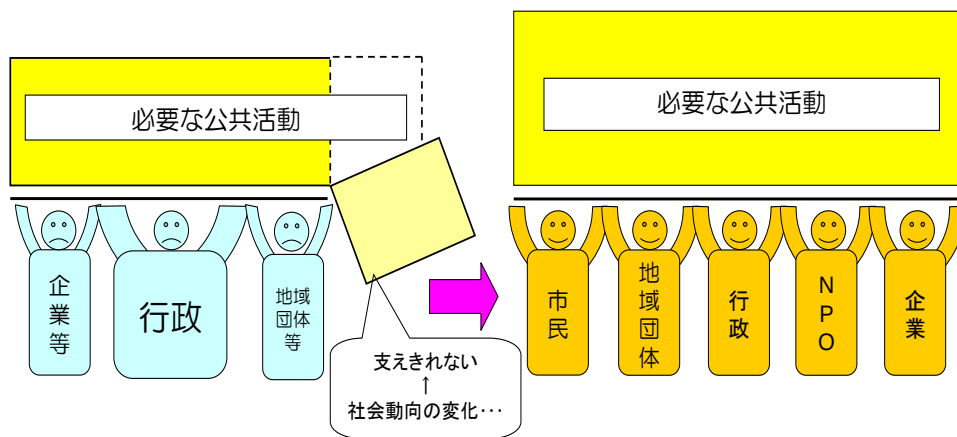
行政サービスの提供にあたっては、画一的な内容にするのではなく、可能な限りサービスの受け手である住民にサービス内容の選択権を委ねるなど、常に成果を意識し検証しながらPDCAサイクル*を着実に回していきます。

また、ムダを徹底的に排除し、民間でできることは民間に委ねるとともに、受益と負担の明確化を図ることを基本に、施策や事業を聖域なくゼロベースで見直していきます。

こうしたことを基本原則として、これまでの枠組みにとらわれることなく効果的・効率的な行政運営を徹底して進めます。

(図表 2) 多様な協働のイメージ

分母を増やす、つまり、みんなで担うということ



3 改革の取組期間と推進体制

(1) 取組期間

この市政改革は、大阪にふさわしい自治の仕組みづくりを見据え、基礎自治行政*について、現在の大阪市*の下で「ニア・イズ・ベター」（補完性・近接性の原理）*を徹底的に追求する新しい住民自治の実現をめざして行うものであることから、取組期間は、平成 24 年度から大阪にふさわしい自治の仕組みづくりができるまでの期間とします。

一方で、この市政改革プランのめざす地域社会*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、地域社会の成熟を待つまで相当の時間が必要となると考えられますが、この市政改革プランによる地域社会づくりに向けた取組については、大阪にふさわしい自治の仕組みづくりが行われた後も、新しい自治の仕組みの中の基礎自治体*に適宜継承されていくものと考えています。

(2) 推進体制

この市政改革の推進にあたっては、庁内に設置する「大阪市改革プロジェクトチーム」において全体の進捗管理を行い、適宜、市政改革を担当する「特別顧問」をはじめ外部有識者の意見を聴取しながら推進します。

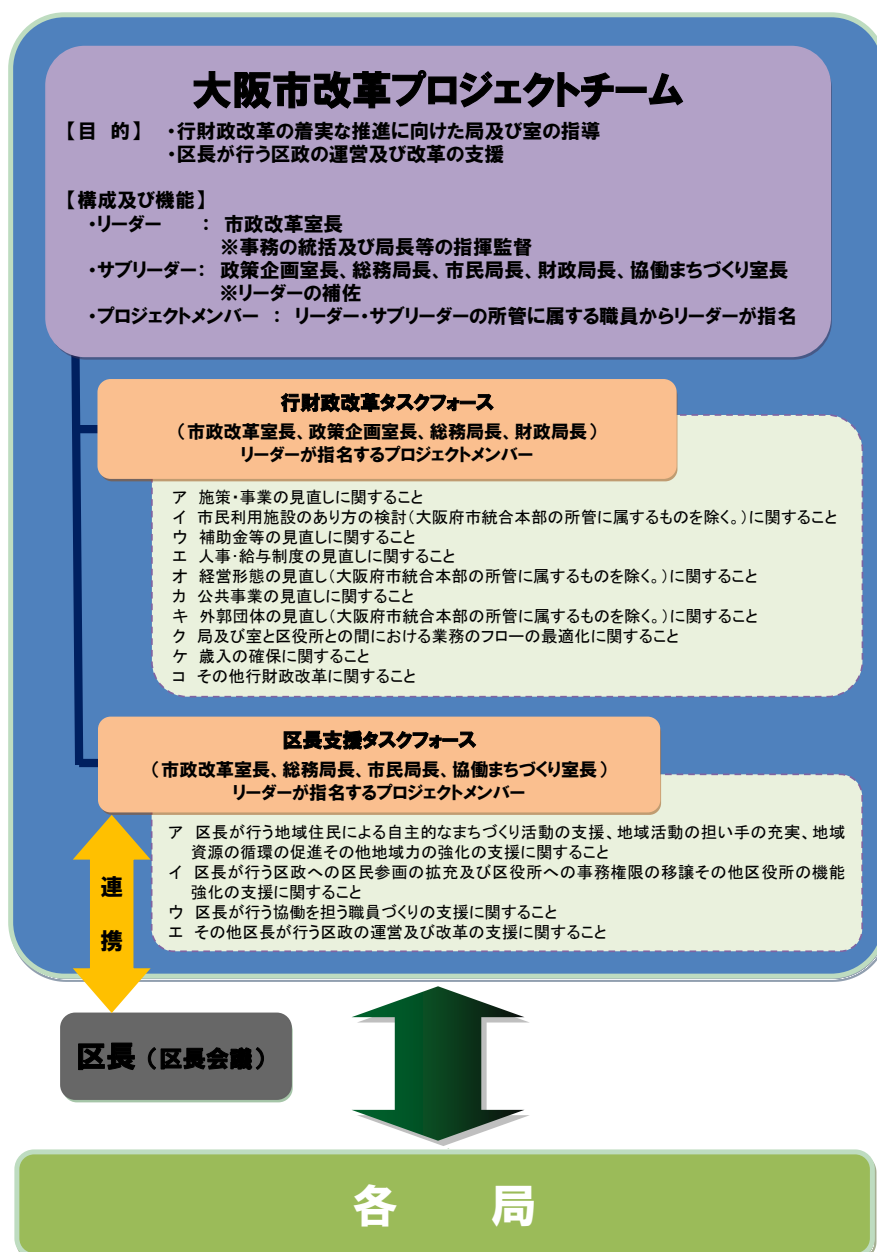
なお、地域社会づくりやこれを支える区政運営の取組については、「大阪

市改革プロジェクトチーム」の区長支援タスクフォース*と全区長により構成される「区長会議」とが緊密に連携しながら推進していきます。

また、具体的な取組については、目標とそれに向けた工程を明らかにし、区長及び局長による主体的・自律的なマネジメントのもと着実に進めていきます。

さらに、府市共通の課題に関し協議し、重要事項の方針を決める「府市統合本部」と緊密に連携し、広域行政*と基礎自治行政*との間に重複やかい離等が生じないように留意しながら取り組みます。

(図表 3) 大阪市改革プロジェクトチーム



4 市政改革プランの構成

この市政改革プランは、「基本方針編」（本書）と具体的な取組内容を示す「アクションプラン編」で構成します。

(1) 基本方針編

「基本方針編」である本書では、この改革を通じて実現をめざす、地域社会*の将来像や大阪にふさわしい自治の仕組みづくりを見据えた現在の大阪市*における区政運営・行財政運営のあるべき姿及び改革を進めるにあたっての柱立てを明らかにするとともに、具体的な取組の方向性を示します。

(2) アクションプラン編

「アクションプラン編」では、「基本方針編」を踏まえた具体的な取組内容や目標とする期限等を示すこととし、平成 24 年 7 月を目途に策定していきます。

5 変化に即応した見直し

情報化やグローバル化*の進展に伴い、これまでの距離感や時間が大幅に短縮され、社会経済環境は著しいスピードで変化しています。

また、東日本大震災やこれに伴う原発事故による放射能汚染の拡大・長期化、海外で起きた金融危機の影響の直撃といったように、我が国はこれまでの想定をくつがえす事態に見舞われており、こうした事態は、国内景気の急激な後退や雇用機会の減少など市民生活にも直接かつ重大な影響を与えています。

こうしたこれまでの想定を超えるさまざまなリスクに直面する時代を迎えた現代社会においては、急激な変化や次々に生じるリスクに迅速かつ的確に対応する必要があります、一旦決めた方針や制度を維持し続けることは、もはや現実的とは言えません。

このため、この市政改革プランについても、社会経済環境の変化やリスクに即応するとともに、府市統合本部における検討の進捗にも対応しながら、適宜見直しを行うなど、柔軟に対応していきます。