

## 都市政策・地域経済ワークショップⅡ 講演要旨

【テーマ】大阪市の市政改革－その成果と今後の展開－

【日時】令和4年11月18日（金）18時30分～21時20分

【講師】大阪市 市政改革室長 花田 公絵 氏

大阪市の市政改革について、その成果と今後の展開というテーマで、大阪  
市市政改革室長の花田公絵様から講演をいただきました。

第1部では「市政改革の概観」について、第2部では具体的取組として、  
「官民連携」を中心に、大阪市独自の取組である「大規模事業リスク管理会  
議」、そして「公共施設マネジメント」について説明がありました。

### 1 大阪市の市政改革

市政改革については、關市長時代に、厳しい財政状況と市民からの信頼の喪失など危機的な状況でスタートした。職員数の削減や給与カットをはじめ、聖域なくこれまでの施策事業を見直すなど「ムダを徹底的になくす改革」を進め、財政状況は大幅に改善した。現在は「市民の満足度向上をめざす改革」として生産性の向上へと取組を転換しており、改革は新たな段階を迎えている。

なお、大阪市では平成元年度以降 33 年連続で黒字決算を続けている。

#### (1) 大阪市の概要

- ・人口 2,750,835 人
- ・世帯数 1,483,413 世帯（令和3年10月1日現在）
- ・予算規模（令和3年度当初）  
一般会計：1兆8,301億円、特別会計：1兆7,097億円
- ・市税収入 7,500億円（令和3年度決算速報版）

#### (2) 市政改革について

ア これまでの取組と成果

##### ○改革の必要性

- 平成18年、職員厚遇などの問題に端を発し、「市民からの信頼の喪失」、「職員の士気の低下」、「財政危機」に直面
- ・市税収入は落ち込んでいるのに経常経費は増大
  - ・他都市に比べ、人口当たりの職員数の多さ

##### ○行財政改革

- ・歳出削減、歳入確保、職員数削減、外郭団体改革など
- 職員数 H17：47,470人 ⇒ R3：35,670人（25%削減）  
外郭団体数 H17：146団体 ⇒ R3：15団体（90%削減）  
市債残高 H17：5兆5,022億円⇒R3：3兆871億円（44%削減）  
将来負担比率 H17：263.8% ⇒ R3：－（大幅改善）

## イ 市政改革の新たな段階

- 本格的な人口減少社会の到来や少子高齢化
- 社会保障関連経費の増加 ○老朽化施設への対応 ○未来への投資

## ウ 市民満足度の向上をめざす改革「市政改革プラン 3.0/3.1」

- ムダを徹底的になくす改革から QCD の改善へ
  - ・生活の質(QoL)の向上を実感できる形での ICT 活用推進
  - ・官民連携の推進、効果的・効率的な行財政運営
  - ・ニア・イズ・ベターの徹底、人材育成・職場力の向上、働き方改革

## 2 具体的な取組

### (1) 大阪市における官民連携の取組

#### ア 経営システムの見直し

- ・全国初の公営地下鉄民営化、公立博物館・動物園の地独法化
- ・工業用水道のコンセッション、下水道事業の新会社への包括委託

#### ○地下鉄

乗車人員の減少、市財政の硬直化、公営企業の制約等の課題を踏まえ、公営企業の枠を超え、自立した企業体として自らの経営責任で持続性にさらなる効率性や生産性を追求し、成長力を高めていくことができる組織体へ移行。運行・運営、施設保有一体で、株式会社による民営化。大阪市へは配当金や固定資産税の納付で寄与。駅のリニューアルやトイレの改修等のデザイン性・快適性の追求。

#### ○水道

- ・大阪市水道事業と大阪広域水道企業団との統合案が議会で否決  
(理由) 市会の各会派から、統合案について懸念が示され、最終的には、大阪維新の会を除く会派が「市民にメリットがない」として統合に関する議案に反対し、否決された。

- ・公共施設等運営権制度の活用案が廃案

水道施設は市が保有したまま、市 100%出資で設立する運営会社が水道事業認可を取得して、事業運営全般を担う案の検討を行ったが廃案

- (理由) 「命の水」に対して、不測の事態や運営会社が契約解除に至った場合に、市が最終的に責任を負えない可能性を市会から指摘

- ・改正水道法施行

管路更新事業への公共施設等運営権制度導入を決定し、手続きを進めていたが、全ての応募者辞退により公募終了。

- (理由) 施工条件の不確実(水道管は地中にあり、老朽化度合いが不明

確)な部分があり、提案時にリスクの定量化・見積もりが困難(コスト増加リスクが原則事業者側の負担であった。)

- ・「管路更新事業の新たな官民連携プランの方向性」公表  
官民連携手法(PFI)を活用し、地震対策の観点から対象範囲を限定し、管路更新のペースアップを図る。

#### ○工業用水道

大阪市工業用水道特定運営事業等の概要

運営権者 みおつくし工業用水コンセッション株式会社

事業期間 2022年から2031年までの10年間、VFM 17.4%

#### ○下水道

平成28年7月「クリアウォーターOSAKA株式会社」設立

- ・下水道施設の運転維持管理業務を包括委託(5年+20年)
- ・中長期的な視点に立った人材育成による技術力の確保・新技術導入の促進など、技術力向上とさらなる効率化を図る。
- ・下水道事業全体への公共施設等運営権制度導入については、長期間にわたる国の補助金等の財源確保や民間とのリスク分担など、大阪市だけでは解決できない課題があることから、民間活用効果の早期発現のため、実現可能性が高い事業領域において取組を進める。
  - ・汚泥処理炉の改築更新と維持管理業務について、PFI手法による事業実施に向け手続中

#### ○博物館

平成18年度から指定管理者による運営

期間の定めがあるため、事業の継続性や専門人材の安定的確保が課題であり、管理代行のため、自主性・柔軟性などが発揮しづらい状況であったことから、地方独立行政法人化による博物館施設の一体的運用

### イ 最適な民間活力の活用手法の導入

- ・整備・運営

PFI:下水処理場、客船ターミナル整備・運営、工業用水道の運営

- ・維持管理・運営

指定管理者 大阪市全体で830施設(R4.4.1)

### ウ その他の官民連携

#### ○公園・河川

平成27年度から大阪城公園(指定管理者制度の活用)と

天王寺公園(設置管理許可制度の活用)で民活事業を実施

道頓堀川水辺整備事業「とんぼりリバーウォーク」(河川占用許可制度の活用)

## ○区役所

- （北区）区内の中学校で実施している「職業出前授業」に100社超が登録  
マンション管理会社とコミュニティ啓発・防災での連携など
- （生野区）ロート製薬との包括連携協定など

## (2) 全国初の大規模事業リスク管理会議

大阪市が実施してきた大規模事業（阿倍野再開発事業）等において、重大な本市負担が発生した事例が発生した。その教訓として、財務リスクのチェック体制の確立や意思決定プロセスの明確化・情報公開の徹底が求められた。

- ・PDCAによる事業リスクの管理
- ・全市的なリスク管理の強化に向けた外部有識者意見の活用
- ・内容をホームページに公開

⇒市会等での活発な議論を通じて、市民の信頼確保へつなげる

## (3) 大阪市における持続可能な施設マネジメントの取組

### 現状と課題

- ・一般施設の総延床面積は237万㎡、施設数は1,635施設であり、施策目的に応じて、また、24の行政区毎に整備してきたこともあり、他の政令指定都市と比べ、大阪市が2番目に多い
- ・1990年代に建設された施設が多くある一方、築30年以上経過した施設が6割弱を占めている。今後2050年度までの保守点検費を含む維持管理・更新などに係る中長期的な経費について、個別施設計画などにおける建物や設備の一般的な更新時期を踏まえて積み上げると、年平均で約229億円となる。今後、大規模改修や建替えによる費用の増大が見込まれるため、更なる費用の軽減・平準化を図っていく必要がある。
- ・将来的に人口減少や少子高齢化が見込まれる中、今の施設保有量を維持し続けると仮定すると、1人当たりの施設保有量はさらに大きくなり、また生産年齢人口が減少し、将来世代の負担が大きくなっていくことが予想される。

⇒費用の軽減・平準化と施設規模（施設総量）の最適化が必要

### ○資産情報の一元化・見える化

- ・資産カルテ、用途別の実態把握（定量分析）

### ○施設のあり方検討のためのガイドラインの作成

- ・今後更新等が必要となる一般施設について、施設再編に向けた基本的な考え方や検討手順等を作成

<質疑応答>

Q 職員数の削減、外郭団体の削減について、具体的にどのような取組を行ったのか。

A 主にゴミ収集・水道の点検員・バスの運転手などの現業職の削減（退職者の不補充）である。新規採用者の抑制も行うこととなったが、後になって年齢の歪が問題となり採用年齢上限の引き上げや社会人採用を行うこととなった。また、交通局の民営化や下水道のクリアウォーター設立に伴う市職員からの身分変更もある。一方で、近年は保健師等採用増の職種もある。

外郭団体については、その定義（大阪市の関与）について見直すなど、根本的な整理を行った。

Q 現業職員の減員については、退職とともに、その仕事を民間委託したということか。

A 例えば、公園を管理する現業職については、委託化を見据えながら、一定の職場に集約するなど、全体的な配置の見直しを進めた。また、公用車の廃止により、運転に従事していた職員を、各区役所での地域安全パトロールなど新たな業務に従事させるなどの配置転換や一般職員への職種変更を進めた。

Q 官民連携については、役所内部に専門部署を設置するべきだと思う。また、公募区長が事業を進める際の推進体制について教えてほしい。

A 官民連携については、市政改革室内に担当部署を設け、事業部門から相談を受けられる体制としている。区役所のサポートとしては区政支援室があり、また、区長を行政実務面でフォローする副区长も各区に配置している。

Q 水道管路更新のコンセッションは、なぜ不調になったのか。また、新たなPFIは、コンセッションなのか。

A 当初は、複数参加を希望する業者があったものの、水道管の老朽化については、土のなかに埋まっており、掘ってみないとわからないことから、リスクが過大であったことが大きな要因となった。また、今回は部分的に地震対策として管路の更新を行うPFIであって、コンセッションとは言えない。

Q なぜ工業用水道はコンセッションができたのか。

A 事業規模が上水道に比べて小さいことに加えて、それほど老朽化が進んでいなかったこと、また、管路の更新が含まれていないことから、事業者側のリスクが限定的であったことが要因であると考えられる。

Q 施設マネジメントについて、施設の統廃合となるとハードルが高いと思うが合意形成はどのように行うのか。

A 施設マネジメントの取組を始めたのは、都構想の住民投票前であり、当初は4区に再編成された際の施設の統廃合について検討するためであった。しかし、現時点では特別区の議論が終息し、市の財政状況も好転していることから、将来的な人口減少社会を踏まえ、長期的な視点で、適正なサービス提供の観点から検討ルールの作成を進めている状況。

Q 各政令市でも改革は行っているのに、なぜ大阪市だけが財政がよくなったのか。

A 他都市の事例を詳細に分析はできていないが、ラスパイレス指数を踏まえれば、人件費の削減がより踏み込んだものであった。また、大規模公共事業への投資抑制も財政指数の好転に効果があったのではないかと考えている。

Q 小学校の統廃合は、地元の理解を得られたのか。また、人件費削減による職員のモチベーション低下はどうか。

A 小中学校の統廃合については、区（長）を中心に何度も丁寧な説明を行い、統合メリットを伝えており、成功事例ができれば、他の案件にも影響する。人件費の削減は、公務員なので仕方ないと感じている者も多いのではないかと思うが、教員も職員も新規採用者の獲得が非常に難しくなってきていると感じる。

Q 橋下市長になって、職員の反応等はどうであったか。モチベーションが低下した職員もいたのではないか。

A マスコミ向けには、非常に厳しい言葉を発信する方であったが、直接接する際には、しっかり説明を聴いてもらった印象がある。直接接することのない場合は、マスコミ向けの発言だけを受けてモチベーションを低下させるケースもあったかもしれない。

Q 官民連携による民間セクターから学んだことは。

A それぞれの事業に携わっているものは、影響を受けているが、組織として整理されたものはないことから、タイミングを見てとりまとめを検討したい。

Q 包括連携協定についての向き合い方や考え方を伺いたい。

A 防災等の観点からできるだけ広げてきているが、考え方を体系的に整理するのはこれからであると感じている。

Q ニア・イズ・ベターの考え方においては、現在の大阪市の行政区は適切なのか。

A 大阪市の行政区長は、区長の他に区シティマネージャーと区担当教育次長の3つの役割を担っており、一定のニア・イズ・ベターが実現していると認識。行政分野においては、もっと小さいところで決めたら良いものもあるかもしれないが、必ずしもそれが全体最適にならないものもある。例えば、教育の分野では、数年前から24区を4ブロックに分けて、教科書などの決定を行っている例もある。他の政令市に比べると区の数が多いという批判もあるが、単純な数の議論だけではなく、歴史的な経過などを踏まえる必要もあると思う。