

## 市政改革にむけた大阪市職の「提言」（第1次案）

### ◎はじめに

小泉首相は「改革なくして成長なし」「民間にできることは民間で」などを掲げ、構造改革路線を邁進してきました。しかし、無原則な規制緩和は人々に競争を強い、その結果、一握りの「勝ち組」と大多数の「負け組」を生む弱肉強食の「格差社会」を生じさせ、安心・安全の崩壊とともに社会不安が一挙に噴出しています。

大阪市職は、「労働を中心とした福祉型社会」をめざすとともに、あわせて「人を大切に、生きることを支えあう共生の地域社会の実現」をめざし、必要な公共サービスを確保することと、自治体が果たす役割を明確にすることにより、安心・安全なセーフティネットの再構築にむけ取り組んでいきたいと考えています。

大阪市では、「市政改革マニフェスト」の実行段階へと移行しています。「市政改革マニフェスト」は、厳しい財政状況の中で「身の丈改革」という事業・財政・組織・人員の削減・縮小が打ち出されていますが、これらの削減・縮小は、結果として市民サービスの切捨てや低下につながることは明らかです。にもかかわらず、至っている財政状況、その要因と責任の明確化、今後の見込み、各々の施策・事業の具体的方向性、見直し・低下となる市民サービス等について、市民に対して情報提供、説明が不十分であるとともに、職員や労働組合と議論を尽くしたものとはなっていません。

市町村は市民生活に直結する施策や事業を多く担っています。そのことからすると、市民に十分に情報提供、説明をすることが必要ですし、具体の改革の決定・意思は市民であり、そしてそのことを行政・職員が受け止めなければなりません。

市政改革に取り組むにあたっては、大阪市の現状の課題と進む方向性を明らかにし、認識の共有をはかり、市民とともに進めていくことが必須です。

大阪市職は、大阪市の閉塞感を打ち破るため改革に取り組んでいく決意です。改革の方向性としては、「市政改革マニフェスト」による公共サービスの切捨て・削減の改革ではなく、大阪市のめざすべき方向性（ビジョン）を示し、その実現に向けて市民とともに市政を推進する分権型行政システムの構築をめざします。

そうした立場から、「市政改革にむけた提言」を策定することとしました。多くの方々からの意見をいただき「提言」をまとめていきたいと考えていますので、多くの意見をお寄せいただければ幸いです。

## 市政改革にむけた提言（第1次案）

大阪市職員労働組合

### ◎大阪市政の将来を展望して

大阪市が今後どのような市政を進めていくのかという改革は、そのものが目的ではなく、あくまで市民による市政実現にむけた道程・手法である。

大阪市職は、財政再建を最優先した市政改革ではなく、大阪市を取り巻く状況認識を共有化し、市民が主体となってつくる都市・市政へ、10年先、20年先のあるべき大阪市の姿を描きながら、「ガバメント（統治）」から「ガバナンス（共治）」の市政システムへの改革に取り組むことが必要であると考えます。

### **取り巻く状況認識**

#### 人口減少社会の到来と少子・高齢社会の本格化

- ・日本の総人口は、2006年度をピークに長期的な減少に転じると予測されている。大阪市の人口は約260万人台で横ばいの状況であるが、今後10年間は横ばいの状態で推移した後、長期的な減少傾向になるといわれている。（大阪市総合計画より）
- ・今後、いわゆる団塊の世代が高齢期を迎えていくこととなり、65歳以上の高齢者の割合は、2015年には4人に1人、2025年には3人に1人になると予測されている。大阪市の人口構造の高齢化も進むと予測されており、高齢化はまちづくり等多くの事業を検証するうえで常に考慮していかなければならない問題となる。
- ・大阪市の昼間人口は、約360万人を超えており、夜間人口にあわせて昼間人口に対応した行政施策も求められるし、その差に対する基本的な方向性も求められる。
- ・今後、大阪市の特性をふまえつつ、人口減少社会、少子・高齢社会に資する市政推進が課題となる。

#### 国際化（グローバル化）、IT社会の到来

- ・経済、金融、産業などあらゆる分野においてグローバル化・情報化が進んでおり、人・もの・金融・情報の交流は活発化し、市民生活にもさまざまな影響がでてきている。とくに、大阪にとって近隣アジア地域との交流を重視し、友好的な関係を築くことが重要となっている。今後、自治体レベルにおいても、相互理解のもと、経済交流に偏ることなく文化・スポーツをはじめ人と技術の交流の活性化など自治体外交も重要となってくる。
- ・インターネットの急速な普及をはじめIT・情報化社会の到来は、情報格差や人権侵害の発生等市民生活に影響も出ている。自治体は、個人情報保護や情報格差の解消など留意しながら、IT技術を活用した施策・事業の推進と市民との情報共有の充実が求められる。

## 地球環境問題の深刻化

- ・地球温暖化をはじめ地球環境問題が世界的な課題となっている。環境問題の取り組みは、大量生産・大量消費・大量廃棄という社会システムの転換と、「地球規模で考え、地域で行動する」ことが重要である。とりわけ、大都市での環境保全の取り組みは避けて通れない課題である。
- ・自治体は、循環型社会の形成とともに、地域における具体的な環境行動を活発化していくことが求められる。

## 格差社会の到来、安心・安全の崩壊と社会不安

- ・市場万能主義による構造改革の結果、一握りの「勝ち組」と大多数の「負け組」を生む「格差社会」を招いた。そして、公共性の形骸化と社会の「安心・安全」が崩れようとしている。
- ・すべての人々が安心して暮らしていける地域社会をつくるため、セーフティネットをどのように再構築するのかが課題となっており、自治体の役割も重要となっている。

## 財政状況

- ・大阪市は非常事態とも言える財政状況にあり、財政再建に向け効果的・効率的な市政運営が課題である。危機的な財政状況に至った主たる要因は、破綻した第三セクター問題に見られる大規模開発事業や市民サービスを十分に検証してこなかった結果にあり、「負の遺産」の解消とこれまでの責任の明確化、そして教訓を生かした市政転換が求められている。なお、歳出削減のための公共性や行政責任の放棄は、市民生活に重大な影響を与えるだけに、必要な公共サービスや行政の役割を確保した市政改革を基本とすべきである。
- ・施策、事業の「選択と集中」を行うことも求められているが、事業の取捨選択は市民自身の決定によることが重要である。
- ・財政再建は、歳出面だけでなく歳入面での取り組みも重要である。税源移譲の実現や東京一極集中による「大阪空洞化」対策、自主課税権の活用など税収増につながる施策についても検討が必要である。

## 改革の基本的視点

### 【1】「持続可能型」への政策転換

- ・バラマキ型公共事業に象徴される「開発型」の政策から、人間や環境を優先する持続可能な社会を実現するための政策への転換が必要であり、大阪市はその基本スタンスのもと政策を進めていく。
- ・危機的な大阪市の財政状況を招いた主要因である第3セクター問題をはじめ「負の遺産」に対する失政責任の明確化をはかり、「負の遺産」解消に取り組む。

- ・ 今後は、ハコモノなど大規模な開発型事業から、バリアフリー対応や人に優しいまちづくりなど生活者を原点とした施策の推進など市政の質的転換をはかる。
- ・ 効率性の追求は、単なる歳出削減ではなく、内部のムダをなくすことと、市民ニーズに効果的に応えることにあり、そうした観点から改革をはかる。
- ・ 市民生活のセーフティネットとして「福祉、環境、教育」を充実する課題と位置づけ、まちづくりの基本方向とあわせて、施策・事業の評価の中心に据えるとともに、予算化において重点化をはかる。

## 【2】 共生・協働の社会づくり

- ・ いき過ぎた競争は、「格差社会」を生み、さまざまな不安と社会の荒廃を招くこととなる。一方、競争社会に対応するセーフティネットは確立されていない。
- ・ 「格差社会」ではなく、人間としての価値と尊厳が尊重され、ともに支えあう「共生社会」の実現をめざす。さらに、平等な権利と機会を保障し、すべての人の自己実現が可能な「差別しない・されない」公正・公平な社会の実現をめざす。
- ・ 男女共同参画社会の実現と、平和と人権意識の高い都市をめざす。さらに、文化・スポーツなどの国際交流を進めるなど自治体外交を積極的に展開する。
- ・ 「小さな政府」ではなく、「安心・安定・公正」を実感できる「労働を中心とした福祉型社会」を形成し、地域社会のニーズに応じた安定的な公共サービスが提供される社会をめざす。
- ・ 公共サービスは、社会的支援が必要な市民への社会的資源の再配分、市民生活に必要な社会サービス、規制・管理・コントロールなど不採算部門も含め社会を支えていくものであり、その責任は国・自治体が負うものである。
- ・ 公共サービスの提供は、行政に限られるものではなく、公的団体、NPO、企業等さまざまな主体が担っている。重要なことは、提供しているサービスの評価、質を高める改革、公が担う役割と範囲の明確化であり、市民に開かれた議論を行い質の高い公共サービスを確立していく。
- ・ 地域のさまざまな公共を担う力を基礎に質の高い公共サービスを確立し、行政のコアディネートにより地域の再生につなげていく。
- ・ 指定管理者制度の導入など公共分野の民間開放が進みつつあるが、質の高い公共サービスが引き続き提供されているのかの検証を行うとともに、官民連携・役割分担についての精査を行う。

## 【3】 第2次分権改革の実現

- ・ 2000年地方分権一括法が施行され、国と地方は対等・協力関係となったが、国の関与や事務権限はいまだ残されており、国と地方の事務区分の見直しなど更なる地方分権の推進が必要である。

・「三位一体の改革」では、地方分権を担うだけの税源移譲は実現されず、地方自治体への負担転嫁を求めるだけの不十分な内容となっている。とくに、大都市の税財政制度は、市町村の税の配分が低い仕組みとなっているなど多くの問題点を抱えている。大都市の実態に応じた税財政制度の確立が必要であり、所得税・消費税・法人税など配分の見直しを行うなど抜本的な税源移譲が必要である。

・「住民に身近なところで住民と一緒に市政を進める」ことを基本に、「地域自治協議会」の設置、「行政区」の役割の強化、大阪府・近隣都市との連携、「道州制」の検討など行い、大都市の自治システムを構築する。

#### **【4】情報公開の充実**

・市政の主権者は市民であり、様々なしがらみを断つことが必要となる。そのため、①行政情報については、徹底的な公開と情報提供を行い、透明性を確保する。②行政は、市民との対話を十分に行う。③市民協働を、積極的に推進する。そのための条例と組織改革などシステムの整備を行う。

・予算編成過程、決算の情報公開を積極的に進め、財政状況、施策・事業の状況を市民にわかりやすい形での情報提供を行う。

・情報公開、また市民意見の施策への反映を進めるため、広報・広聴システムを充実するとともに、現場意見を施策に反映していくボトムアップ型の行政を確立する。

・行政の縦割りがいまだに残存しており、また様々な行政分野での計画が輻輳して策定されており、市民からわかりにくい状況にある。課題ごとに体系的な整理を行い市民にわかりやすい計画づくりを行う。

#### **【5】市民とともに市政を推進する～市民自治の確立**

・政策が決定される過程における市民意見の反映をめざし、市民提案制度やパブリック・コメント制度の充実、さらには住民投票制度を導入する。

・市民自治を確立するため、市民協働によるまちづくりの取り組みなど地域を拠点としたコミュニティを積極的に支援する。また、行政と市民と企業等が地域で支えあう支援システムづくりの構築をはかる。

・市民自治を基本とすることや市民・行政の責務、市民参加・協働理念の明確化、情報公開など市政運営の規範となる「自治基本条例」を制定する。

・「地域のことは地域で解決する」ことを基本コンセプトとし、市民の参加・協働によるまちづくりや地域福祉、さらには身近なサービスを総合的に展開するために、区を単位とした自治の強化、行政の施策推進をはかる。

・自治の強化の方策として、区政方針の策定や区の予算に関することなど区独自の重要課題を幅広い区民によって議論する「区民会議」を設置する。

・地域の住民を主体とした協働の取り組みは、地域社会を安定化・豊かにすることか

ら、地域の自発的なコミュニティ活動を積極的に支援していく。そのため、ボランティアやNPOとも連携した地域コミュニティの再構築をめざす。

- ・市民が、地域課題の解決やまちづくり課題について意見交換を行い、課題を共有化しながら問題解決に自主的に取り組むため、小学校区単位の「まちづくりラウンドテーブル（住民協議会）」（仮称）を設置する。

- ・校区単位の地域コミュニティを活性化・充実のため、その活動拠点として小学校施設（空き教室や校庭など）や福祉施設等を地域に開放する。

- ・議会は、意思決定を行う議決と執行機関の監視を行う機能を担うものであり、地方分権時代を担う議会改革が必要である。情報公開など透明性を高めることや自立性を高めることが重要である。

- ・高齢社会の本格化の中で、元気な高齢者が地域における住民の自発的なコミュニティ活動に積極的に参加するなど社会参画を拡大していく。あわせて、障害者やひとり親の社会参画も拡大していく。

- ・外国籍住民の地方参政権の実現をめざすとともに、市政参画が推進されるシステムを構築する。

### **政策分野ごとのあり方**

#### **○安心して暮らせるまちへ～人が住みよい都市にする**

- ・高齢者・子ども・障害者などの個別分野の施策を地域から総合的に推進するため、地域福祉の施策を充実するとともに、NPO・ボランティアも参画した地域福祉のネットワークを張り巡らせる。

- ・福祉サービスの情報提供、サービス評価と苦情対応システム、利用者の権利擁護システムの充実をはかる。

- ・生きる権利や参加する権利など子どもの権利保障を確立するため「子どもの権利条例」を制定する。

- ・地域子育てサークルの支援やネットワーク化を推進するなど地域の子育て支援策を充実する。

- ・公立保育所の機能強化、学校の空き教室の活用やニーズの高い駅前保育所の拡充などにより一時保育や低年齢児保育など多様な保育サービスを充実する。

- ・「児童いきいき放課後事業」の拡充など児童の健全育成事業を充実する。

- ・障害者が住みなれた地域で自立した生活が送れるよう就労対策を含む自立支援策を充実するとともに、社会参加の推進をはかる。

- ・ユニバーサルデザインやバリアフリー対応など、人にやさしいまちづくりを進める。

- ・健康づくりを地域社会の課題として、健康対策を推進する。あわせて新興感染症など健康危機管理に対する体制を充実する。

- ・高齢者医療、小児救急医療、精神科医療など公的に進める医療を充実する。

- ・風水害や大地震に備えた防災対策、震災対策を進めるとともに、地域の防災力の強化をはかる。
- ・地域における犯罪予防の観点から地域住民組織やNPOと連携した安全対策を強化する。
- ・野宿生活者の社会への再参入にむけ、就労、住居、医療、福祉など総合的支援を実施する。

### ○活力のあるまちへ～人がいきいきと生活する都市にする

- ・大阪の厳しい雇用状況を改善するため地域における雇用相談、就職困難者層への就業支援策を充実する。
- ・入札・契約制度において、環境、人権、男女平等、障害者雇用、労働者賃金などの評価項目を設定した「総合評価方式」を導入するとともに、公正労働基準や社会的価値を高めることを目的とする「公契約基本条例」を制定する。
- ・福祉など人的対応が必要な分野でのマンパワーの確保や環境分野での産業・事業育成、経済活性を行う。
- ・大阪の経済・産業の礎である中小企業の活性化のための支援策を強化する。
- ・市民の文化、生涯教育活動を支援するとともに、人と技術の交流の活性化をはじめ自治体外交を積極的に展開する。

### ○環境と共生するまちへ～世界に誇れる環境先進都市をめざす

- ・環境問題に対する市民意識を高める啓発の充実、学校をはじめ環境教育の充実を行うとともに、地域における市民の環境行動を積極的に支援する。
- ・大阪市のすべての事業について環境主義の視点かめ企画・実施となるよう、環境会計や環境評価などのシステムを確立する。
- ・環境と人に優しいまちづくりの観点から、経済政策、交通政策、まちづくり政策など都市政策をトータルで進めるとともに、地域住民とともに環境と共生するまちづくりを進める。
- ・市民の緑化活動や低公害車導入などを支援するとともに、省エネ活動に取り組む市民を育成する。また、地域でのとりくみをはじめヒートアイランド対策を強化する。
- ・資源循環型都市の形成をめざし、ごみの抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再利用（リサイクル）の確立を進める。

### 行政システムの改革

#### 【1】行政の役割の明確化

- ・行政は、高度な住民サービスの提供、社会的に必要であるサービスの提供、不採算部門の安定的提供や、そして必要な管理・規制実施の責任を担っている。さらに、地域社会に

におけるコーディネート機能の役割についても担うことが想定される。

## 【2】 行政組織のあり方

・市民との協働によって市政を推進する行政組織に改革する。また、現場に近いところで迅速に事業決定・執行ができる体制とするため、部もしくは課を廃止するなど「フラット型」の組織を指向する。

・地域のまちづくりや地域福祉など市民に身近な施策・事業は、区役所、事業所への権限移譲を行うとともに、地域において総合的に事業推進が行えるよう区役所と各局事業所の連携システムを強化する。区役所、事業所への権限移譲に伴い行政組織を再編する。

・助役制を廃止し、市長権限が委任できる副市長制度を創設する。また、IT化の活用にとまって会計業務の適正執行を確立したうえで特別職の収入役を廃止する。

・組織内の管理部門は廃止もしくは縮小し、現場における自律管理を行う組織に改革する。

・大阪府との「二重行政」は、「補完性の原理」にもとづき基礎自治体である市で行うことを基本に整理をはかる。また、近隣都市との施策・事業連携を検討する。

・行政の役割、施策・事業の必要性など市民にわかりやすく説明し、理解を得ながら進めるため、外部委員による「行政評価委員会」（仮称）を設置して、施策、事業の有効性や効果を評価し、結果を公表する。また、評価内容は予算、事業の再構築に活用する。

・2006年4月1日施行される公益通報者保護法に対応した市民・弁護士・労働組合も参加した「コンプライアンス委員会（仮称）」を設置する。

## 【3】 区政改革

・区役所を、市役所の出先機関から「住民自治の拠点・現場機関」と位置づけ、区民の参加と協働を原則とした地域のまちづくりを進めるとともに、市民に身近なサービス調整に関する役割を担う。そのため、「区民会議」の意見が実現できるよう事業・予算の要求権の付与など区長の権限強化を大胆に行う。

・地域課題などへの対応をはかるため、局から区役所への権限移譲を行うとともに、各々の区に求められるサービスに対応できる体制づくりを行う。具体には、区役所にまちづくり担当部門や中小企業対策室を設置するなど、区役所の組織機能について拡充を行う。

・大阪市の行政区は、他都市に比べ面積が狭いにもかかわらず、1区あたり平均の人口は10万人超で、人口比で約4倍の差が生じている。現行の24区体制は画一性から多様な行政ニーズに対応できない等の課題があり、区役所を中心にサービスの多様化に効率的に対応するためには規模の見直しが必要であり、合区を含め行政区の再編を



審討する。

#### 【4】人材育成

- ・市民に接する機会の多い部署と政策立案の機会の多い部署の人事交流の活性化をはかり、市民自治を基本とした施策・事業を推進する職員意識と能力を高める。
- ・責任ある行政対応にむけては職員の高い「志し」と「働き甲斐」を持った人材育成が必要である。そのため、公平・公正性、透明性、納得性、客観性が担保された人事評価制度を構築する。
- ・分権を担う職員の育成を目的に政策法務能力の強化、協働事業推進のためのコーディネート能力を高める研修制度を充実する。
- ・職員にパソコン「1人1台」の整備を行い、ITを活用した事務処理を行う。
- ・ボトムアップ型の目標管理制度の導入や事務改善提案制度の積極活用など現場職員の意欲を高める。

#### 【5】議会改革

- ・議事の公開、テレビ、インターネット等の中継、政務調査費の使途公開など議会活動の情報公開を推進する。
- ・多くの市民が傍聴できるよう議会の夜間や休日開催を検討する。
- ・議員調査権の拡充や公聴会、参考人制度の活用など議会権能の強化をはかる。
- ・行政区の再編の検討とともに、議員定数について検討する。

#### 労働組合の参画

- ・市民への説明と社会的責務を果たしていくため、労働組合の活動状況、労使交渉の結果など、労働組合自らが情報発信を行うなど積極的な公開に努める。  
あわせて、組合員との対話促進、活動への自主的参加を保障する取り組みを進める。
- ・自治体の労働組合としての社会的責務から市政のチェック機能の役割を果たすため、交渉事項以外の政策課題について、労使双方が公開で議論する「労使協働委員会（仮称）」を設置する。
- ・研究者やNPO、市民団体の協力を得ながら、市政に関する調査、研究や「提言」内容の実現にむけた取り組みを市民とともに進めるため「大阪市職市政改革対策委員会」（仮称）を設置する。