

大都市行財政制度調査特別委員会行政視察報告

大都市行財政制度調査特別委員長 小山 進

【視察日程】平成29年11月14日（火）～15日（水）

【視察委員】小山進委員長，平あや子副委員長，古泉幸一委員，吉田孝志委員，皆川英二委員，志田常住委員，高橋三義委員，田辺新委員，渡辺有子委員，渡辺和光委員，佐藤豊美委員，青木学委員，青野寛一委員

【視察地】大阪市，浜松市

【調査事項】大阪市：副首都・大阪にふさわしい大都市制度について
市政改革プラン2.0について

浜松市：今後の行政区制度（区の再編）の検討状況について

○副首都・大阪にふさわしい大都市制度について【大阪市】

1 副首都・大阪の確立に向けた取り組み

(1) 大都市・大阪市が抱える課題とその現状

- ①東京一極集中が一貫して進む中で，大阪は長期にわたって低落傾向が続く。また，人口減少・超高齢社会は3大都市圏の中でもいち早く到来の見込み。
- ②大阪府と大阪市で一本化した成長戦略の推進などにより，経済面は明るい兆しが見えるものの，今も一極集中に歯止めをかけるには至っていない。
- ③中央集権型システムを打開し，分権型の仕組みへ転換する必要があるが，地方分権改革は道半ば。

●長期の低落傾向

- ・経済活動の全国シェア低下
- ・法人税収の落ち込み
- ・1人当たり府民所得の低下など

●人口減少・超高齢社会

- ・首都圏への人口流出，総人口の減少
- ・生産年齢人口減少などの人口構成の変化
- ・大阪市も近い将来，人口減少に転ずる恐れ

●道半ばの地方分権改革

- ・道州制の検討は停滞
- ・国からの権限・機関の移管も進まず
- ・大都市では住民自治の拡充等が課題に

(2) 日本における副首都の必要性和大阪のポテンシャル

- ①東京一極集中の是正は日本全体の課題であり，日本の成長・国土の強靱化・地方分権の

観点から、我が国には東西二極の一極となる副首都の実現が必要。

- ②東京に次ぐ都市機能が集積する大阪は、世界の都市間競争を戦いうる競争力と豊かな個性を持つ大都市として、副首都を目指した取り組みを通じて、日本の成長をけん引するとともに、豊かな住民生活の実現を目指す。



<東西二極の一極となる副首都・大阪の確立へ>

- ・大阪の有すポテンシャルを発揮し、首都・東京とともに、他の大都市に先行するトップランナーへ
- ・東京を頂点とするピラミッド型の国土構造・社会構造・価値観からの転換を先導し、東西二極の一極として日本の未来を支え、けん引する成長エンジンの役割を果たす



<そのためには、都市機能の充実とそれを支える制度が必要>

- ・都市機能の整備を協力に進められる広域機能の強化
- ・地域ニーズに沿った身近なサービスを提供できる基礎自治機能の充実
(広域機能) 副首都(圏)の成長、圏域の安全安心を支える強い大阪・関西
(基礎自治機能) 成長の果実を元にした、豊かな住民生活の実現

●副首都・大阪の未来像

- ・世界の中で世界が注目する産業・文化・サイエンスの拠点
- ・住民にとって豊かで、利便性の高い都市生活
- ・日本の中でスーパー・メガリジェーションの西の核

2 副首都・大阪にふさわしい大都市制度改革

「広域機能の強化」や「基礎自治機能の充実」の取り組みを制度面から推進するため、副首都にふさわしい大都市制度を検討。



現行法制度で実現可能な「総合区」について制度案を作成。

【総合区制度】

■基礎自治機能

- ・住民の選挙で選ばれた市長や議会のもと、市行政を展開。その中で、大阪市において総合区を設置することで、区長の権限(事務権限、予算意見具申権等)を拡充し、議会の同意を得た総合区長が、住民に身近な行政を行う。
- ・予算編成や条例提案など市全体に関することは、引き続き、市長がマネジメント。

■広域機能

知事と市長が「副首都推進本部会議(指定都市道府県調整会議)」において協議・調整し、方針を決定(協議が整わない場合には、総務大臣の勧告あり)。

3 大阪市が総合区設置により目指すもの

■住民に身近なサービスを区役所で提供し、地域のことは地域でできるだけ決定

【住民自治の拡充】

↓実現するため

- ①総合区長権限の拡充
- ②総合区長の権限を最大限発揮できるしくみの構築
- ③住民意見を反映するための仕組みの構築

↓

総合区長は、政策や企画の立案を含め、
住民に身近なところで総合的かつ包括的に行政を実施

■副首都にふさわしい都市機能強化

■二重行政の解消に向けた取り組みを引き続き推進 【二重行政の解消】

↓

- ①市長は、市全体の視点からの政策・経営や重要な課題に集中して取り組む。
- ②府市連携・一元化に向け、指定都市都道府県調整会議において協議・調整を行う。

4 住民自治の拡充に向けた制度設計

(1) 制度設計の方向性

●総合区長権限の拡充

現在の区役所（保健福祉センター含む。以下同じ）で実施している事務に加えて、局から総合区に事務を移管。

●総合区長の権限を最大限発揮できる仕組みの構築

- ・事務権限の拡充に応じた・体制の整備と総合区長の組織マネジメント（職員任命権）。
 - ・総合区長の財務マネジメント（予算意見具申権）により、住民ニーズを施策へ反映。
- ※予算編成、条例提案等は、市長が市全体の視点から行う。

●住民意見を反映するための仕組みの構築

- ・総合区制会議の開催
- ・地域自治区・地域協議会の設置

(2) 総合区が担う事務と区数

●局と総合区の役割分担を明確化

- ・総合区は住民に身近なところで住民生活と密接に関わる事務を担う。
- ・局は、市全体の統一性・一体制や高度な専門性が求められる事務を担う。

↓住民に身近なサービスの提供と行政の効率性のバランスを考慮して設計

●総合区が担う事務

住民の日常生活に直結する事務を幅広く包括的に行う「一般市」が実施する事務をベースにしなが、住民生活と密接に関わる事務を担う。

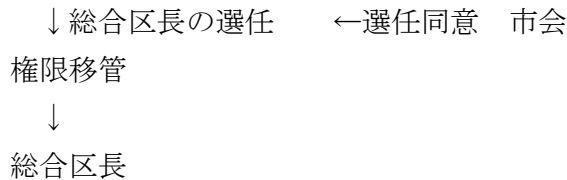
●総合区の区数

- ・総合区において、地域の実情に応じたきめ細かい行政サービスを効果的・効率的に提供するには、一定のまとまった規模の人口が必要。
 - ・サービスの提供に必要な相談体制と財源体制と財源を整えるとともに、体制整備に必要なコストを抑制。
 - ・住民に身近な行政サービスが提供できる体制+現行職員数の範囲内・コストを抑制。
- 【効率的な市政運営】 → 8区へ合区〔将来推計人口 30 万人程度〕

(3) 総合区長権限の拡充（総合区長の執行事務と市長・総合区長の関係）

●市長

- ・市長は市全体の視点からの政策・経営や、重要な課題に集中して取り組む。
- ・予算編成、条例提案等は、市長が市全体の視点から行う。



●総合区長は自らの責任において、住民に身近なところで総合的かつ包括的に行政を実施。

(移管する事務の例)

- ・市立保育所の運営
- ・民間保育所の設置認可
- ・老人福祉センターの運営
- ・生活道路の維持管理
- ・放置自転車対策
- ・地域の実情に合わせたまちづくりの検討
- ・スポーツセンター・プール・屋内プールの運営等

●総合区長の執行事務

- ・総合区の区域にかかる政策及び企画
- ・住民の意見を反映させて総合区の区域のまちづくりを推進する事務
- ・総合区の住民相互間の交流を促進するための事務
- ・社会福祉・保健衛生に関する事務のうち、住民に対して直接提供されるサービスに関する事務
- ・総合区の区域内に関する事務で、条例で定めるもの

※現在の 24 区役所で行っている窓口サービスは、現在の 24 区単位に地域自治区を置いて実施。

(4) 総合区長の権限を最大限発揮できる仕組みの構築

●総合区長の組織マネジメント

- ・総合区において、効果的・効率的に事務を実施できる組織体制の構築。

- ・局からの事務移管と、合区により拡大する区組織において、総合区長が区職員を任免し、より効果的な人事配置を実施（職員任免権）。

●総合区長の財務マネジメント

- ・事務の移管に合わせて、総合区長の主体的な区政運営により、地域の実情に応じたサービスを提供する財源が充実。
- ・総合区の予算要求について、総合区長が市長に直接意見を述べることができ、次年度の予算編成に向けた市長・副市長との意見交換や方針策定に参画できる仕組みを導入（予算意見具申権）。

※総合区長の意見を市政へ反映できるよう、総合区長が市長・副市長と政策協議できる場も設定。

※区内にかかる局事業について、総合区長が調整・関与できる仕組みも検討。

(5) 住民意見を反映するための仕組みの構築

●総合区政会議

- ・総合区域内の施策及び事業について、その立案段階より、住民が意見を述べ、区政運営に反映する仕組みとして、現在の区政会議と同様に大阪市独自の条例に基づく、総合区政会議を設置。

●地域自治区・地域協議会

- ・地域コミュニティを維持し、住民の多様な意見を市政・区政に反映するため、現在の24区単位で、地域自治区を設置し、地域協議会を置く。
- ・地域協議会は、地域自治区の事務などについて、市長・総合区長等の諮問を受けて、あるいは地域協議会として自ら意見を述べるができる。その場合、市長・総合区長等は必要に応じて、適切な措置を講ずる。

5 二重行政の解消に向けた取り組みの推進

●現在

副首都推進本部会議（指定都市都道府県調整会議）において協議・調整を行い、高次の都市機能（広域機能）の充実に向け、府市連携・戦略の一元化を推進。

●総合区設置後

- ・市長は市全体の視点からの政策・経営や重要な課題に集中して取り組む。
- ・副首都として求められる都市機能の強化や、二重行政の抑止・解消に関して、引き続き、副首都推進本部会議（指定都市都道府県調整会議）において協議・調整を行い、具体化に取り組む。

6 総合区設置による効果

●総合区長が権限を発揮

- ・住民に身近なところで効果的・効率的に行政を行う体制が整備され、よりきめ細かいサービスを提供。
- ・現在の24区役所において提供する窓口サービスを継続して実施。

●地域の声を直接 市政・区政へ

- ・総合区政会議等により，総合区長は地域の実情に応じた施策を展開。
- ・地域協議会により地域の合意形成が図られるとともに，地域の多様な意見を施策に反映。

●府市連携・一元化の推進

市長は市全体の視点からの政策・経営や重要な課題に注力し，府市連携・戦略の一元化に向けた取り組みを引き続き推進。

7 所見

大阪市は来年の秋までに，総合区か特別区設置かの選択肢の中で，大阪にふさわしい大都市制度を目指すこととしている。正に副首都としての立ち位置を明確にしようという気概を感じる。

ただ，総合区についての素案を見ると，総合区長を特別職として格上げする以外は，本市の現区役所機能と大きな隔たりはない。また，24区役所の窓口サービスも継続されることから，8総合区に集約されたとしても，混乱は限定的なものに留まるのではないかと考える。

一方，本市における総合区の議論が，今回の視察を通じて明らかになった。それは大阪市のような枠組みを参考にしながらも，専らまちづくりと拠点性の強化に特化し，その議論を深めることが重要ではないかということである。

まずは市長の考える中央区と東区という枠組みで，総合区の議論を深めることを早急に提案したい。その場合，どのようなプロセスで総合区という議論を深めるか，メリットがあるのか無いのか。市民の皆様は，この議論をどう思い描き，何に疑問を感じるか。議会として，とりわけ大都市行財政制度調査特別委員会としても，市民の皆様の声に耳を傾けながら，この議論を前進させることができるのであれば幸いと考える。



○市政改革プラン 2.0 について【大阪市】

1 現状の課題

大阪市では当面、約 200 億円の単年度通常収支不足額が見込まれる一方、今後の税収は大きな増を見込めないなど、厳しい財政状況にある。一方、人口減少社会の到来や情報化・グローバル化が進む中で、市政課題への適切な対応が必要である。

2 これまでの市政改革の成果

(1) 単年度通常収支不足額は減少

「今後の財政収支概算（平成 28 年 2 月版）」によると、当面は 200 億円程度の単年度通常収支不足が見込まれているものの、これまでの市政改革の取り組みにより不足額は減少してきており、将来的な収支均衡を見通せる状況にまで到達している。しかし、この試算には、インフラ施設や市設建築物の老朽化に伴う更新経費等を織り込んでおらず、また、税収や金利の動向など多くの不確定要素があるため、相当の幅をもって見る必要があり、先行きは決して楽観できない状況。

(2) 市債残高を大きく削減

投資的経費を削減し、市債の新規発行を極力抑制したことにより、市債残高は減少してきており、全会計ベースで見ると、5 兆 5,022 億円（平成 17 年度）から 4 兆 3,831 億円（平成 28 年度予算）まで、1 兆 1,191 億円（約 20%）を削減した。同様に、臨時財政対策債を除く一般会計ベースで見ても、市債残高を削減してきている。

しかし、返済の財源となる一般財源に対する実質市債残高の割合（実質市債残高倍率）は、5 大都市のうち、他の 4 都市の水準を上回っている（平成 26 年度決算：大阪市 2.8 倍、他の 4 都市の平均は 2.2 倍）など、引き続き市債残高の削減に向けた取り組みを進める必要がある。

(3) 職員数を大きく削減

職員数については、47,470 人（平成 17 年度）から 32,183 人（平成 27 年度）まで、15,287 人（32%）削減した結果、市民 1 万人あたりの一般行政部門職員数は、他都市と比較しても遜色ないレベルまで到達した。しかし、公営企業、学校園、消防部門や技能労務職員を含んだ総職員数については、市民 1 万人あたりで見ると依然として多い状況にある。

(4) 外郭団体の改革

外郭団体への財政的関与・資本的関与等の見直しを進め、団体数については 146 団体（平成 17 年 7 月時点）から 27 団体（平成 27 年 8 月時点）にまで見直すとともに、競争性のない随意契約額については、321 億円（平成 22 年度）から 36 億円（平成 26 年度）まで大幅に見直した。これまでの取り組みにより、外郭団体数は着実に削減してきたものの、平成 27 年度末までに 19 団体にするという目標には達しておらず、引き続き団体の自立化等の促進に取り組んでいく必要がある。

3 基本的な考え方

- ・この「市政改革プラン 2.0」では、ムダを徹底的に排除した効果的・効率的な行財政運営を目指して進めてきたこれまでの改革を継続し、ICTの徹底活用や、職員の能力を最大限引き出すことで、質の向上を図る改革を積極的に進めていく。
- ・改革の推進にあたっては、原則として数値目標を設定し、取り組みの成果を客観的に評価・検証をする。
- ・取り組み期間は4年間とし、2年後の平成29年度末に中間評価を実施のうえ、その結果を以降の計画に反映する。

4 取り組み項目

改革の柱1 質の高い行財政運営の推進

●質の高い効率的な行財政運営の推進

- ・市民利用施設における改善策の実施によるサービス向上
- ・歳出の削減・歳入の確保（施策・事業の見直し、未利用地の有効活用、広告事業の推進等）
- ・ICT（情報通信技術）を徹底活用したサービス向上や業務執行の効率化
- ・災害時におけるリスク管理体制の整備

●公共施設の計画的維持管理及び財政負担の軽減・平準化

改革の柱2 官民連携の推進

●各事業の経営システムの見直し

- ・民営化・公共施設等運営権制度の活用をめざすもの（地下鉄・バス・水道・下水道等）
- ・地方独立行政法人化をめざすもの（博物館）
- ・その他の形態をめざすもの（一般廃棄物（収集輸送）、弘済院、市場）

●最適な民間活力の活用手法の導入

- ・公共施設の整備等にあたってPFI手法を活用

改革の柱3 改革推進体制の強化

●人材育成

- ・若年層職員の育成と管理監督者のマネジメント力の向上
- ・ワーク・ライフ・バランスの推進と女性職員の活躍推進
- ・職員の問題解決力向上の推進

●PDCAサイクルの徹底

- ・目標や経営課題等を明らかにしつつ、評価を通じて効果的・効率的な行政運営を推進しPDCAサイクルを徹底
- ・業務執行における自律的なリスク管理体制の構築



市民サービスの向上

業務執行の効率化

安定した財政基盤の構築

5 所見

大阪市では平成 28 年～31 年度まで市政改革プラン 2.0 の実施中であり、その目的は、新たな価値を生み出す市政改革を行うためである。それは大阪市の大都市としての機能が、他の大都市に比べ、下記の 4 点について著しく低下しているからである。

(1) 人口構造の変化について

平成 22 年度の約 260 万人から、平成 28 年度の 268 万人をピークに減少に転じ、平成 52 年度には 232 万人となり、35 万人（13.1%）減少と推計される。さらに生産人口も 173 万人から 133 万人となり、40 万人（23.1%）減少。一方、高齢者は 60 万人から 78 万人となり、18 万人（30%）増えると推計される。

(2) 大阪の経済の地盤沈下について

平成 20 年度からの、リーマンショックによる打撃を受けてからの回復が他都市より遅く、またリーマンショック以前と比べ、全国は成長しているが、大阪市はマイナス。経済力指数は平成 13 年に比べ、平成 25 年は約 84%で、マイナス 16%となっている。

(3) 財政状況について

経済の地盤沈下とともに、市税収入は平成 8 年度の 7,776 億円をピークに、平成 28 年度は 6,484 億円とマイナス 1,295 億円で 83.3%になっている。全国は 101.1%と伸びている。市債は平成 17 年度の 5 兆 5,022 億円をピークに事業費を抑制し、平成 28 年度は 4 兆 3,831 億円で、1 兆 1,191 億円約 20%減少させたが、他都市に比べ、まだ多額の残高である。

(4) 将来の市民の安全・安心の確保と増大するリスクについて

公共施設の老朽化（建築後 30 年以上が約 53%）の建替え、更新や維持管理費の増大や海拔ゼロメートル地帯が拡大、南海トラフや集中豪雨での浸水や扶助費（平成 26 年度 5,385 億円）増加など、市民の安全・安心やサービスの低下が招かれかねない。

以上の 4 点があるから、改革スピードを上げなければならない。

その対策として、

- (1) 平成 18 年～22 年度に行政規模を人口や税収など、身の丈に見合った水準にする目的で「市政改革基本方針」の策定
- (2) 平成 24 年～46 年度に市政改革プラン「なにわルネッサンス 2011」
- (3) 平成 27 年度に市政改革の基本方針
- (4) 平成 28 年～31 年度から市政改革プラン 2.0 を実施し、ムダを徹底的に排除し、成果を意識した行財政運営に今まで取り組んできた。

これらの取り組みにより、歳出の削減や歳入の確保、市債残高の縮減、職員数の削減、外郭団体の見直しなど、一定の成果を上げてきた。しかし、当面は 200 億円程度の単年度通常収支不足が見込まれるほか、他都市と比較しても大阪市の財政状況は依然として厳しく、引き続き改革を推進しなければならない現状である。

では本市の現状はどうだろうか。

大阪市と同じように、新潟市も平成 18 年度から行財政改革を進めてきているが、職員の削

減（指定管理者等の削減）は進んだが、歳入の伸び悩み、市債残高は 9,811 億円と増加、基金残高は 38 億円と枯渇、何より人口の減少が一段と進んでいることが大きな問題になってきた。

大阪市も新潟市も 10 年以上行財政改革を進めているにもかかわらず、ますます悪化が進んでいる。なぜか。まず先に原点に戻って検証すべきと感じた。なぜ 10 年以上も行財政改革を進めてきているのに悪化しているのか、その原因究明が重要であり、早急に行わなければならないと感じた。

- (1) 今の新潟市の問題点は何か
- (2) 目標項目数とその目標値は適正だったのか
- (3) この 10 年間の人口・財政経済等の数値による確認
- (4) 職員全員が改革意識を持っているのか
- (5) 改革スピードはどうだったのか
- (6) 市民への説明と理解があったのか

等について早急に分析し、その適正な対策を行い、議会の協力や市民の認識と理解を得ながら、早急に実行すべきと考える。



○今後の行政区制度（区の再編）の検討状況について【浜松市】

1 視察内容

浜松市では、政令指定都市に移行して10年が経過し、市財政の持続的な運営のために住民自治と行政サービスのあり方を見直すとして、現在、行政区制度（区の再編）の検討を進めている。

浜松市役所では、市職員から①区制度検討の背景と経緯、②行政区再編決定までのスケジュール（区制度検討に係る工程表）、③区制度検討の現状と課題の3点について説明を受けた。

浜松市は2005年7月、周辺11市町村を編入合併し、2007年4月に政令市に移行し、7区制になった。鈴木康友市長は2015年の市長選で、経費削減のために行政区再編を公約として掲げて3選。市の行財政改革推進審議会、行政経営諮問会議でも行政区再編について議論が続けられてきた。

浜松市長が3期目の重要公約としている区の再編案は、現行の7区を2区か3区にし、市全体で100人程度の職員削減を可能とする内容である。市の人事課によれば、職員の削減数は、合区による管理職ポストの統合や業務の集約効果などを基に算出されている。

また、区再編後の区役所機能を補完する出先機関として、生活保護や障害・高齢者の相談など、区役所で行っている業務の一部を付加した「行政センター」を設置するとしている。

2 所見

浜松市では、経済界の要望に応えた市長のトップダウンで、持続可能な行財政運営という理由のもとに、住民自治のあり方を問うことなく行革が進められていると感じた。新潟市にも言えることだが、現行の区制度になって10年が経過し、各区の歴史や文化、住民の区への愛着が生まれているなかで、7区を2区か3区にまで統合するというのは、時間をかけて育まれたコミュニティや住民感情を考えると、かなり無理があると感じた。

新潟市においても、今後、直接区役所に配分する予算の削減や、出張所業務の見直しが予定され、区役所の管内人口や取扱業務量を踏まえた見直しや、職員の削減が計画されている。

新潟市は、広域合併前から「分権型政令市」を掲げてきており、「大きな区役所、小さな市役所」が果たす地域活性化の役割が大きいことから、住民合意のない区再編や総合区の導入には慎重であるべきと考える。

