

総務常任委員会行政視察報告

総務常任委員長 東村 里恵子

【視察日程】令和7年7月22日（火）～7月24日（木）

【視察委員】東村里恵子委員長、小林裕史副委員長、古泉幸一委員、山際務委員、高橋哲也委員
土田真清委員、武田勝利委員、小山進委員、高橋三義委員、宇野耕哉委員、竹内功委員

【視察地】京都市役所（京都市）、神戸市役所（神戸市）、NATURE STUDIO（神戸市）
大阪市役所（大阪市）

【調査事項】京都市役所（京都市）：財政運営の効率化・PFI／PPPの取組について
財政健全化の取組とその効果について
神戸市役所（神戸市）：財政運営の効率化・PFI／PPPの取組について
NATURE STUDIO（神戸市）：民間企業主体の廃校活用について
大阪市役所（大阪市）：大都市における行政区制度と区政改革について
行政組織改革・人材マネジメントについて

○財政運営の効率化・PFI／PPPの取組について

財政健全化の取組とその効果について【京都市役所（京都市）】

1 行財政改革の背景

京都市は、少子高齢化の進行や地域経済の構造変化、地方法人税の減収、さらには公共施設の老朽化や社会保障費の増大といった複合的要因により、深刻な財政危機に直面していた。

令和2年度には、将来的に公債償還基金の枯渇が見込まれるなど、持続的な行政運営そのものが危ぶまれる状況であったことから、令和3年8月に「行財政改革計画2021-2025」を策定。これは、単なる一時的な歳出削減ではなく、「公債償還基金の枯渇回避」や「基金の計画外取崩しからの脱却」といった中長期的な財政構造の見直しを柱とした、抜本的な改革として位置づけられている。

この計画は、京都市の総合計画「はばたけ未来へ！京プラン2025」に基づく都市の成長戦略と整合性を持たせて策定されており、単なる財政再建ではなく、持続可能な都市経営の実現を目指している。令和6年には、「収支均衡を達成し、計画に掲げた目標は概ね達成された」との自己評価が示されており、今回の視察では、その背景や実施手法について具体的に確認した。

2 公共施設マネジメントの進め方

公共施設の老朽化や維持管理コストの増加は、全国の自治体に共通する課題であり、京都市においても施設の更新需要が集中する「施設の更新ピーク」に直面している。こうした中、同市では「第2期京都市公共施設マネジメント実行方針」（令和5年策定）に基づき、長寿命化や用途の見直し、複合化を含む施設の統廃合や再編を進めている。

特筆すべきは、削減ありきの方針を取らず、施設削減の数値目標を設けていない点である。施設ご

との利用状況や立地、周辺施設との機能の重複、地域の人口動態やコミュニティの特性など、多様な要素を丁寧に分析し、施設ごとに個別最適な方策を探っている。

また、公共施設の見直しは、都市全体の成長戦略との整合性を図る形で進められており、単なるコスト削減ではなく、将来的なまちづくりを見据えた「質の高い施設配置」への転換を志向している。ハードの再編を通じて、地域のにぎわいやサービス水準の維持、向上を実現しようとする姿勢が一貫して見られる。

3 住民合意形成の手法

公共施設の再編やPFI導入といった施策は、地域住民の生活に直結するものであり、合意形成の在り方が成否を大きく左右する。京都市では、制度設計段階から住民との丁寧な対話を重視し、説明会や意見交換会、ワークショップを積極的に実施している。

この過程では、一方的な情報提供にとどまらず、住民の懸念を受けて、必要であれば代替案の提示や現地確認などの対応が行われている。こうした姿勢は、行政主導の画一的な進め方とは一線を画し、住民とともに最適解を模索するという、協働型のマネジメントへの転換を示している。

また、説明責任やプロセスの透明性にも配慮されており、行政と市民の間に信頼関係を構築しながら、段階的かつ現実的な合意形成を進めている点が印象的であった。



4 PFI/PPP導入の成果と評価方法

京都市は、PFI（民間資金を活用した社会資本整備）やPPP（官民連携）の手法を積極的に活用し、効率的な施設整備・運営に取り組んでいる。

事業の評価に当たっては、コスト削減額や施設の稼働率、市民満足度といった定量的な指標を用いることで、施策の効果が可視化されている。これにより、事業の効果検証や課題把握が可能となり、今後の改善にもつなげられている。

また、こうした評価結果は市民にも広く公表されており、政策の透明性と説明責任の確保という観点からも先進的な取組といえる。

5 リスク分担とモニタリング体制

PFI導入に当たっては、事業開始前に行政と民間事業者との間でリスク分担を明確化し、トラブルの未然防止や責任所在の明確化が図られている。特に、サービス水準の確保に向けた行政側のモニタリング体制が構築されており、定期的な評価とフィードバックが行われている。

さらに、外部の有識者等による第三者評価も導入されており、事業の客観性や中立性、ひいては持続可能性を確保する上で有効な仕組みとなっている。官民連携事業の課題として指摘される「行政の丸投げ」や「コストの不透明化」といった懸念にも、制度設計上から向き合っている点は評価できる。

6 所見

京都市の行財政改革は、財政危機という厳しい状況下にあっても、単なる歳出削減や効率化にとどまらず、都市の将来像や地域特性を踏まえた構造的、戦略的な転換を図ろうとするものであり、その取組姿勢は高く評価できる。

特に公共施設マネジメントにおいては、「削減ありき」の考え方を排し、数値目標に依存せず、地域の実情に応じた柔軟な判断を行っている点が特徴的である。施設の統廃合についても、利用状況や立地条件、地域資源との関係性を丁寧に分析し、機械的な整理ではなく、住民の暮らしやまちの将来像と整合する形で再構築を図っている。

また、PFI、PPPの導入に関しても、コスト削減のみを目的とせず、サービスの質や市民満足度の向上といった観点も重視されており、評価指標の設定や公表を通じた説明責任の履行に努めている。さらに、リスク分担の明確化や外部評価の導入など、事業の透明性、持続可能性を確保する仕組みが構築されている点は参考となる。

住民との合意形成についても、行政側が一方的に方針を押しつけるのではなく、説明会や意見交換の場を繰り返し設けることで信頼関係を築き、懸念に対しては代替案の提示や現地での確認対応を行うなど、丁寧に柔軟なプロセスが徹底されていた。



一方で、選挙によって市長が交代すれば、これまで進められてきた政策の方向性や優先順位が変わる可能性があり、改革の継続性が脅かされるリスクもある。こうした点を踏まえ、京都市では改革の基本的な方向性を条例で定めることにより、政治的変動の影響を一定程度抑えつつ、制度的に政策の継続性を担保する枠組みが構築されている。このように、制度によって政策の安定性を確保しようとする姿勢は注目に値する。

総じて京都市の行財政改革は、「縮減」から「再構築」への発想転換、短期的な効果ではなく中長期的な視点での持続可能性の確保、そして市民との協働的なプロセスを伴った行政運営といった要素を備えており、本市においても今後の行財政運営を進める上で、十分に参考にすべき取組である。

○財政運営の効率化・PFI／PPPの取組について【神戸市役所（神戸市）】 民間企業主体の廃校活用について【NATURE STUDIO（神戸市）】

1 公共施設等総合管理計画の策定状況と実施内容

(1) 現状と課題、基本方針

神戸市の人口は、2012年以降減少に転じ、今後も減少が続く傾向にある。震災以降は、財政上の課題から施設整備・維持修繕費を抑制する対応を行ってきた。少子高齢化に伴う義務的経費の増加も他の自治体同様に進んでいる。

公共施設管理の課題として、修繕等の実施における全市的な視点での取組を重視し、適切な修繕に

よる長寿命化の推進と長期的視野に立っての適正な施設保有量の実現を両輪として進めている。

基本的な考え方は、①安全を第一とし、市民の生命と暮らしを守る、②時代の変化にも対応しながら、必要な行政サービスの水準を維持する、③トータルコスト（ライフサイクルコスト、略称、LCC）を最小限にする方策を行う、④最適な公共施設のあり方、数量、大きさなどを絶え間なく検討し、総量の縮小に努める、を基本に取り組んでいる。

(2) 施設分野別の取組例

ア 庁舎など一般施設

施設使用年数 65 年を目標として施設の長寿命化に取り組んでいる。長寿命化工事については、資産活用課技術職による査定を行い、予算の別枠配分も行っている。維持費の縮減のため、LED の設置費用や街路灯の設置などで、光熱料縮減分を事業者に支払うことと一体に事業者が設置を行うことにより修繕費を縮減する「ESCO 事業」を行っている。包括管理事業者と委託契約を結び保育所、児童館、地域福祉センターの修繕、点検などの一括委託を行っている。

イ 学校園

神戸市学校施設長寿命化計画（2019 年～2028 年度）の計画にのっとり、築 50 年程度で長寿命化改修を行い、目標使用年数を平均約 90 年程度としている。整備費用の統一や縮減、国庫補助金や市債の活用に取り組んでいる。学校統廃合の数値目標は持っていない。

ウ 市営住宅

第 3 次市営住宅マネジメント計画（2021 年～2030 年度）にのっとり、エレベーターのない住宅を対象に廃止、改修、建て替えを行うなどの良好な市営住宅ストックを形成するための再編と改修を行っている。2030 年度末に、震災前水準の 4 万戸未満を目指し、将来需要や財政負担を踏まえた管理戸数の円滑な縮減に取り組んでいる。空き住戸を期限つきで貸し出し、社宅などに転活用することで、市営住宅ストックの有効活用による地域課題への貢献を行っている。



エ 下水道事業

神戸市下水道事業経営計画（2020 年～2029 年度）にのっとり、快適な市民生活と社会活動を支えることを基本方針として、改築更新工事等の優先順位を決め、事業費平準化等のストックマネジメント計画の策定と運用を行い、管渠の適切な維持管理、更新に取り組んでいる。

2 財政健全化、行財政改革の取組とその成果

(1) 推進体制、庁内連携

ア 局、室、区における取組

局・室・区長には事業成果を最大化させるため、強いリーダーシップと経営感覚のもと、局、室、区における経営資源と運営体制を自らが最適化して実行すること（自主経営）が求められている。そのため、方針に基づき、各事務事業に投下している経営資源や課題を整理し、事業の在り方・進め方

改革等の取組を進めている。

イ 全庁横断的取組

制度、技術、意識など全庁横断的な取組については、将来的に目指す姿と取組内容をまとめた働き方改革（業務改革）ロードマップに沿って取組を進めている。また、部局を超えた連携を強化することで、神戸市の総合力を発揮できる組織となるよう取り組んでいる。

(2) 行財政改革の重点項目

神戸市では、市民がいつでも、どこでも、早く、簡単に行政サービスを利用でき、今後、より重要性が高まってくる相談業務を充実させるなど、将来にわたって市民サービスの維持、向上を目指すスマート自治体の実現をコンセプトとしている。その重点項目は下記のようになる。

ア 働き方改革（業務改革）の推進

(ア) 事業の在り方・進め方改革

「やめる・へらす・かえる」の視点に基づいた徹底した業務改革の遂行

- ・前例にとらわれない例外なき事務事業の見直し
- ・BPR（業務プロセスの見直し）の促進
- ・ペーパーレス化の徹底による業務の迅速化、高度化
- ・官民の役割分担の的確な見極め及び多様な担い手の確保

(イ) スマートなワークスタイルの実現

時間や場所にとらわれない多様な働き方の実現による生産性及び職員満足度向上

- ・在宅勤務制度やフレックスタイム制などの定着
- ・テレワーク環境の整備（電話環境、サテライトオフィス）
- ・生産性向上による総労働時間、時間外勤務の縮減
- ・家事・育児、自己研さん、地域貢献などワーク・ライフ・バランスの推進

イ DX（デジタル・トランスフォーメーション）の推進

デジタル技術を積極的に活用した利便性の飛躍的向上と新たな価値の創造

- ・業務プロセスのデジタル化による業務の効率化、スピードの最大化
- ・データに基づく業務の可視化、継続的な業務プロセスの見直し
- ・職員のICTリテラシー向上、ICT人材育成
- ・行政手続きの電子化原則

ウ 区役所改革（市民サービス改革）

近未来の区役所実現による市民の利便性向上と業務効率化

- ・定型的業務から相談支援業務中心の体制への転換
- ・職員は地域との協働等、より付加価値の高い業務に注力
- ・手続きのデジタル化、非対面での相談等の推進
- ・市民の行動変容促進

エ イノベーションを創出する組織風土改革

時代の変化にスピード感を持って柔軟に対応できる組織運営と人材の育成

- ・職員一人ひとりが、圧倒的当事者意識を持って主体的に行動する組織
- ・進化するテクノロジーを大胆に取り入れ、果敢にチャレンジする気風を醸成

- ・現場発のイノベーション促進のための人事評価、人材育成
- ・部局を超えて協調する組織（タコツボ化組織からの脱却）
- ・外郭団体の役割の継続的な見直し、経営体質改善

(3) 行財政改革の成果

ア 区役所手続きのオンライン化、来庁者数の削減

郵送申請、電子申請を拡大することに加え、手続きに関する相談や申請書作成のサポートについてもオンラインで実施する仕組みを構築し、来庁せずに手続きができること、市民にとっても時間の節約になることを分かりやすく市民へ広報し、事務手続きで訪れる来庁者数を減らしていく。一方で、デジタル化に不安のある方をはじめ、対面での受付が必要な手続き、相談業務への対応を充実させることに取り組んでいる。

区役所手続き来庁者数 40%削減の目標に対して、一部が電子化されているが、特にマイナカードの申請が国から対面が義務づけられていることが大きな理由として、現在来庁者数減は 10%の段階。

イ 行政手続きのスマート化

市民や事業者が行う申請、届出、報告等の行政手続きについて、ウェブサイトを通じて行えるようスマート化し、手続きにかかる手間や負担の縮減、電子申請のほか、ウェブサイトを通じた郵送申請の支援や、申請内容の事前登録など窓口滞在時間を短くする新時代の窓口申請の仕組みに取り組んでいる。神戸市として主体的にスマート化できる手続きのうち、処理件数が多い手続きなど、優先度の高いものからスマート化に取り組んでいる。

行政手続きスマート化率目標 70%（件数ベース）に対して 68%実現した。

3 旧湊山小学校跡地を活用した「NATURE STUDIO」の取組

(1) 旧湊山小学校廃校から活用までの流れ

2015年3月、4つの小学校が統合し、3つの小学校跡地は分譲マンションなど土地、建物の処分が行われたが、湊山小学校跡地は、地元住民の意向も踏まえて民間企業主体の廃校活用となった。

行政としては、近隣地域で保育所、学童施設、高齢者施設、障がい者施設などが不足していないか、学校跡地は面積も大きく地域のシンボリックな場所でもあることから、単純な売却のみならず、人口減少対策や地域活性化にする活用ができないか検討した。

地域からの要望や地域の事情の把握など地域住民の意向を調査し、地域の要望に対する市場の反応、跡地の立地ポテンシャルを総合的に勘案するサウンディング型市場調査（事業の構想段階から広く対外的に情報提供し、公平に民間事業者と意見交換を行い、当該事業への事業者の関心を高めた上で、後に行われる事業者公募の公募条件を整理する手法）により事前調査を行った。

サウンディング型市場調査は、市場性の把握や事業アイデアの収集といった行政側のメリットのほ



かに、行政側の検討意欲の確認や早期の情報入手など、事業者側にもメリットが享受される特徴がある。

(2) NATURE STUDIO事業の経緯

2015年3月 神戸市立湊山小学校廃校

2019年2月 村上工務店がサウンディング調査に参加

2019年11月 コンペを経て事業者として認定

2019年12月 水族館事業の検討を開始

校舎活用のメイン事業として、「学校が水族館に」で注目

水族館利用は神戸市内が2分の1、神戸市外が2分の1の利用状況

2021年7月 ビール醸造企業、株式会社オープンエア設立

2022年4月 1階に店舗、醸造所、2階以上に保育施設などが入居する旧校舎棟NORTHの開業

2022年7月 水族館とフードホールが入居する旧体育館棟EASTが開業

2025年8月 ヘルスケア関連施設と飲食店が入居する新築棟WESTが開業

(3) 事業スキームと事業予算

校舎棟と体育館棟の2棟は有償譲渡。新築棟も含めて建物は3棟とも事業会社が所有している。テナント事業に貸与している不動産事業と自主運営事業を組み合わせている。

管理運営とPlacemakingをPFIを含む公民連携（PPP）分野に事業を展開しているリバーワークスが担っている。

全体の事業費は13億円、そのうち建築工事費が約10億円。当初の想定よりも空調などで予算がかかった。水族館事業については、事業再構築補助金の認定を受けた。その他の補助金はない。最終的に市中銀行3行から借入れ。現在、借地の契約期間が15年。地代の貸付料は公募要領で年間1,420万円、半年に一度支払っている。現在は、事業全体は黒字で、15年で最終的な貸付けを完済できる見通し。



(4) 地域への雇用創出と波及効果

地域活性化の大きなターゲットは、外貨獲得と定住人口の増加。外貨の獲得手段として、年間15万人クラスの観光需要、セントラルキッチンやビール醸造、ハーブオイル製造などの生産機能に加えて、今後は医療保険、介護保険などの保険収入を見込んでいる。現時点での事業の採算点は9万人。

50人規模の新規雇用を含む80人規模の雇用を



創出。従事者が保育サービスを利用するなど施設内の相乗効果も生まれている。

施設内に障がいのある人の仕事の間を創出し、ハーブショップの機能を飲食やブルワリーで活用する施設内の取組に加え、地域内で関連商品を開発するなど、施設内外の経済循環づくりに取り組んでいる。

4 所見

人口減少社会を迎える中で、一定規模の人口を持つ政令市がどのような財政健全化対策、行財政改革に取り組んでいるのか興味と関心を持ち視察を行った。政令市といっても人口や税収、また歴史によってその市により様々な違いがあり、神戸市は中でも人口、財政規模ともに高い政令市に位置づけられると考える。神戸市は平成7年1月の阪神・淡路大震災を経験し、そのための震災関連予算、復興予算に多くの予算がかかり、震災関連事業費の約半分を市債により調達し、極めて短期間で大量の市債を発行したため市債残高が急増していた。規模は違えど、本市も能登半島地震で大規模な被害を受け、大きな震災関連予算を充てていることから、その取組には参考になることが多かった。

財政健全化では、急激な市債残高を低減するために、投資的経費を押さえることに注力したことが印象的であった。投資的経費は後年度の市債の発行が伴うことから、ここを押さえて3年ほど前から財政の健全化のめどがたっていること、公共施設管理では、修繕等の実施における全市的な視点での取組を重視し、適切な修繕による長寿命化の推進と長期的視野に立つての適正な施設保有量の実現を両輪として進め、庁舎管理や学校などで長寿命化対策による施設の長寿命化、施設管理費や修繕費の平準化を進めていることは、本市でも参考になることである。

また、廃校活用の事業について施設見学も含め学んできた。一般的に学校施設跡地の活用は、耐震性や多用途への変更の難しさから活用は難しいという思いがあったが、民間活用を含め、特に循環型社会をつくっていくコンセプトを持って取り組んでいることが印象的であった。

水族館事業への転用は先駆的取組で注目されており、施設見学時も夏休み期間に入っていたが、家族連れで楽しんでいる人たちが多くいた。また、施設内の植物を活用して再生利用を図っていく努力が進められていた。

廃校を民間活用するには、民間の側の受け止めと努力も欠かせないと感じるが、この事業では、湊山小学校を卒業した民間会社社長が地域の思いも受け止め、思い出のある小学校を別の形で存続していく意思が強かったことも事業化できた大きな要因であると考えられる。



市所有施設も土地売却による財産処分だけでなく、定期借地による貸付けも行っていることも印象的であった。廃校活用した民間事業者が現在は黒字で運営できているが、最終的に事業を完済する上で、銀行への完済年の延期を要望していることも含め、民間活用の財政面での様々な苦勞があることも垣間見えた。本市にとっても廃校活用は課題であり、先進事例に学んでいきたいと考える。

○大都市における行政区制度と区政改革について

行政組織改革・人材マネジメントについて【大阪市役所（大阪市）】

1 大阪市における行政制度と区制改革

(1) 「総合区政」に関する議論とその経過

ア 「総合区制度」の検討に至った背景、課題認識

平成 25 年 6 月「第 30 次地方制度調査会答申」による大都市の現状の課題として、1 つ目に、市役所の組織が大規模化し、カバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民とは遠くなる傾向があり、住民意思の的確な反映（住民自治の拡充）が必要なこと。2 つ目に、政令指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化し、効率的、効果的な行政体制の整備（二重行政の解消）が求められているとした。

大阪が抱える課題として、1 つ目に、大都市の再生は日本再生の切り札であり、日本の成長を牽引する東西二極の一極を担う大阪の実現が必要なこと。2 つ目に、人口減少・超高齢化社会の下、誰もが安心して暮らせる大阪の実現が必要なこと。3 つ目に、広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化、市町村への権限移譲、国からの権限移譲等を進めていくことが必要とした。

こうした課題の解決に向けて大阪市では、副首都・大阪にふさわしい大都市制度として、現行法制度で実現可能な総合区制度と特別区制度の検討を進めている。

イ 「総合区制度案」における総合区長の役割、権限強化案、住民サービスの向上に向けた事務分担案

総合区制度は、政令指定都市の下で、住民意思を的確に反映し、地域の実情に応じた住民サービスをより身近な区役所で実現するなど、住民自治を拡充するものである。議会の同意を得て選任される総合区長（特別職）を置き、区の区域内に関する事務を区長が総合的かつ包括的に執行することになる。政令指定都市における都市内分権の仕組みであり、予算編成、条例提案等は、これまでどおり市長が市全体の視点から行う。

大阪市では、平成 29 年 8 月に、副首都大阪にふさわしい大都市制度として「総合区素案」を取りまとめた。この中で、大阪市が総合区設置により目指すものとして次の 2 点が掲げられている。1 つ目は、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する住民自治の拡充。2 つ目は、副首都にふさわしい都市機能の強化と二重行政の解消に向けた取組を引き続き推進することである。

これらの実現に向けて、総合区長の権限強化、総合区長の権限を最大限発揮できる仕組みの構築、住民意見を反映するための仕組みの構築、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こと、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、調整を行うものとしている。

住民自治の拡充に向けた制度設計では、総合区長権限を拡充するため、現在の区役所で実施している事務に加えて、市役所の局から総合区に事務を移管すること。総合区長の権限を最大限発揮できる仕組みの構築では、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（職員任免権）、総合区長の財務マネジメント（予算意見具申権）により、住民ニーズを施策に反映すること。住民意見を反映するための仕組みの構築では、総合区政会議、地域自治区・地域協議会を設置することとし

ている。

総合区が担う事務としては、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ら、住民生活と密接に関わる事務を担うとし、現在の24行政区を各30万人規模の8区へ合区するとしている。

二重行政の解消に向けた取組の推進では、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するとしている。

(2) 大阪市における区政改革の取組

ア 区役所の権限強化と区ごとの課題に即した柔軟な行政経営（区CM(シティ・マネージャー)、区長会議)



行政区の区長は、地方自治法により「区の事務所（区役所）の長」として設置されている。区役所にどのような事務を分掌させるかは各政令市の任意であるが、区長として所掌する事務は区役所に分掌された事務に限られると解される。そこで大阪市では、区役所に分掌されていない事務のうち、区長に決定権を持たせる事務について、行政区単位で市役所の各局を横断的に総理し、局長以下を指揮監督する新たな職

（区シティ・マネージャー）を設置して、区長をもってこれに充てている。区シティ・マネージャーは、行政区の区域内の基礎自治に関する施策や事業の実質的な責任者であり、決定権を有する事務について総理し、局長等を指揮監督する職である。区長は、地方自治法上の区役所の長であり、区役所に分掌された事務を掌理し、区の職員を指揮監督する。大阪市の24人の区長は、これらの2つの顔を持っている。

区長（区長、区シティ・マネージャー及び教育委員会事務局区担当教育次長）の所管に属する施策及び事業に関し、各区において共通して取組む必要がある事項について、調査及び審議を行い、統一した方向性を決定することを目的として、区長会議を設置している。区長会議が所掌事務を行うに当たり、5部会（人事・財政部会、くらし・安全・防災部会、まちづくり・にぎわい・環境部会、福祉・健康部会、こども・教育部会）を設置し、市長または副市長から検討を指示された事項、局から検討を依頼された事項、その他区長会議が各区において共通して取り組む必要があると認めた事項などの調査及び審議を行っている。

イ 区政運営における「住民参加」の具体的な仕組み（区政会議）

大阪市では、区民との協働による区政運営の実現に向けて、市の規則に基づき、平成23年7月から順次、各区において区政会議が開催されてきた。この区政会議について、適切な運営を図るため、全市的な統一基準として、「区政会議の運営の基本となる事項に関する条例」を定め、平成25年6月1日から施行するとともに、関係規定を制定している。

区政会議は、区民等から区長が選定し、10人から50人の範囲で委員に委託されている。委員の意見を求める事項としては、区の総合的な計画に関する事項、区の区域内の基礎自治に関する施策等の中の主要なもの及びその予算に関する事項、区の区域内の基礎自治に関する施策等のうち主要なものの実績及び成果の評価、その他区政運営の総合的な評価に関する事項などである。

ウ 行政区を越えた効率的な業務執行体制の在り方検討

大阪市ではこれまで、ニア・イズ・ベターの徹底の観点から、各区の特性や実情に応じた区政運営を推進するとともに、局事業についても、24区に共通する課題は区や局が協議、調整しながら一体的な行政運営を推進してきた。

しかしながら、人口減少などの社会状況の変化に伴う多様化、複雑化する地域福祉課題への対応、子育て・教育環境の充実に向けた施策の実施、公共施設の老朽化に対する改修、修繕等経費の増、自然災害など多発する危機事象への備えなど、新たな行政課題の対応が必要となってきた。

そこで、これまでの取組、仕組みの現状や成果を踏まえた上で、さらなる効果的、効率的な行政運営、市民サービスの向上を目指し、24区を残したままで、複数区のブロック化の効果的な仕組みの検討を進めている。

現在は、市民生活に関わりの深い道路、公園の維持管理業務（所管：建設局方面管理事務所）を対象として、ニア・イズ・ベターの徹底に係る仕組みとの連携によるさらなる効果的、効率的な事務執行を目指し、教育ブロックの状況も参考にしながら、ブロック単位で取り組む業務やブロック会議の組織構成等について検討を進めてきた。

その結果、令和7年度から区シティ・マネージャー予算をブロック単位で執行を可能とすることにより、安全、安心の確保における予算執行の最適化が図られるとともに、迅速な対応が可能となり、市民サービスの向上につながることを期待できる。また、これまで各区個別に区シティ・マネージャー予算の説明や区間調整を行っていたが、建設局ブロック会議の設置により一括して行うことができることになり、効率的な事務執行の仕組みをつくることができた。

今後は、ブロック化による効果的、効率的な行政運営、市民サービスの向上に向けて、区シティ・マネージャー予算のブロック単位執行の効果が期待できる項目についての検討、課題に応じた単位設定について、市民の立場に立った最適形の検討、業務やエリアの特性に応じたブロック構成の検討の3つの観点からそれぞれ検討を進めていくとのことである。

2 行政組織改革・人材マネジメント

(1) 組織スリム化や人材育成のための人事戦略

ア DX推進に向けた人材育成、採用、配置の考え方

大阪市では、DX戦略に基づく具体的な取組計画として、令和5年度に「大阪市DX戦略アクションプラン」を策定し、各取組にアウトカムの視点やKPIを設定して推進している。

DX推進に向けた人材育成については、「大阪市DX人材育成方針」を定め、目指す人材像として、日々進歩するデジタル技術やデータを活用して、自治体の業務やサービス全般、仕事のやり方や働き方を大胆に見直すことができる人材、職員目線ではなく市民や事業者の視点から人々のニーズを正しく捉え、行政サービスそのものや提供スタイルをアップデートできる人材とした。

このため、全職員をDX人材としてリスクリングして、DX推進における役割に応じて、階層的に

人材像を設定し、人材像に応じた育成を行っている。

大阪市のDX推進体制は、デジタル統括室を司令塔とし、各局等が連携、協力してDXの推進を自律的に推進することとしており、人材の採用においては、DX推進体制のための採用を増やし、外部専門人材（任期付職員）を採用している（令和5年度以降で7人）。また、試験区分、科目の見直し（事務、技術）も行っている。職員の配置では、デジタル分野への興味や素養がある者を把握し、積極的に配置するとともに令和5年度以降にポストを新設し、体制強化を行った。

イ 「スリム化」と「職員のモチベーション維持」の両立

大阪市においては、過去から人員マネジメントを適切に行いながら、スリムで効率的な業務執行体制の構築に取り組んできており、技能職員については、平成19年度に採用を凍結して以降、退職不補充を前提に委託化、効率化を徹底するとともに、転任制度を活用することなどにより、職員数を削減してきた。

令和5年度からは、災害時対応など公の責務を果たすという観点から、職員の高齢化や技術の継承等の課題を踏まえ、将来にわたって最低限必要となる部門ごとの技能職員数を精査した上で採用を再開した。

依然として他都市に比べて職員数が多いことから、引き続き、将来にわたって最低限必要となる職員数を適宜精査し、委託化、効率化を図りながら削減することとしている。

ウ 外部人材の登用（民間登用、専門職など）の実績と課題

大阪市では、平成24年6月に施行された「大阪市職員基本条例」により、区長、所属長（局長）への任用は、広く公募により行うこととしている。

組織トップに外部人材を登用することで、民間視点や経営感覚の導入、職員の意識改革、組織活性化などを期待するものである。

区長、所属長（局長）における現在の外部人材の配置状況は、区長10人、所属長（局長）2人であり、その内訳は民間企業経験者8人、国・自治体経験者4人である。

(2) 大阪市の人事評価制度の見直しと成果

ア 新しい人事評価制度の導入目的と主な変更点

大阪市では、平成24年5月に職員基本条例を制定し、相対評価制度を導入した。相対評価制度の導入以降、人事評価において期待レベルに満たない職員の割合が減少。分限処分を公正かつ厳格に行うことを規定し、勤務実績が不良な職員等に対する適正化指導を実施してきた。このことにより、その対象となる職員数が減少した。

絶対評価点が期待レベルを上回っているにも関わらず下位区分と評価され、その結果が給与に反映されることについて、職員の納得度は高くない状況であった。そこで、相対評価の区分の割合の固定化の見直しを行った。相対評価の目的の1つである、頑張った職員には高い評価をし、昇任や給与などの処遇に反映させるという考えは維持しながら、一方で、一定割合の下位区分が必ず生じる制度のため、期待レベルに達していても結果として下位区分となり、モチベーションの低下につながる場合があることから、分布割合の固定化について見直しを実施した。

イ 人事評価と昇進、配置、研修制度の連動

人事評価は昇任等の検討に当たり参考とする主たる要素の1つであるが、直接連動するものはない。配置に関しては、庁内F A制度の応募、大学院受講支援の応募、海外研修の応募に人事考課を要件としている。

3 所見

政令指定都市制度は昭和31年、地方分権の推進を目的に地方自治法の一部改正により創設され、大阪市をはじめ、横浜市、名古屋市、京都市、神戸市の5市が指定された。政令市移行後の大阪市の区役所は、住民に身近な行政サービスを提供する窓口業務が主体であった。

このような状況の中、平成23年に橋下徹氏が市長に就任し、大阪市では、区内の施策や事業についての決定権を局から住民により身近な区に移管し、24区一律ではなく、区長が自らの権限と責任で、各区、各地域の実情や特性に即して、施策や事業を総合的に展開することができる自律した自治体型の区政運営を目指した取組を進めてきた。その内容は、市民の身近にある区役所機能の抜本的な改革が不可欠として、区長に予算や人事、まちづくりなどの面で大きな権限と財源を与えること。区長を局長よりも上の格付にし、局を区長の補助組織として区長の指示の下で局が動く機構に改革すること。現在の24区では多過ぎるため、早急にブロック化を進めることである。平成24年7月に策定した市政改革プランにより、住民に身近なところで区長が自律的な基礎自治行政を行うための権限と財源の

大幅な移譲など、様々な仕組みづくりを行い、平成27年2月には、区政運営に当たって各区に共通する基本的な事項を取りまとめた「豊かな地域社会の形成に向けた区政運営基本方針」を策定し、各区長のリーダーシップの下で、市政改革プランで作り上げてきた様々な仕組みを的確に運営し、地域住民による自律的な地域運営の実現に向けた取組の積極的な支援や各区の地域の実情や特性に即した区政運営を進めてきた。平成24年の市政改革から4年を経て、運用面あるいは制度



面等の様々な課題も明らかになってきたことから、さらにニア・イズ・ベターを推進するため、区政を担う区長で組織する区長会議として自律的に区政の現状を見詰め直した上で検証を行い、平成29年1月に「区政の検証」を取りまとめた。区政の検証で明らかとなった課題などの解消に向け、平成29年8月に策定した「市政改革プラン2.0（区政編）」に基づき、着実にかつスピード感を持って取組を進め、コミュニティ豊かで住民主体の自律的な地域運営が行われる地域社会の実現と、区長の権限、責任の下で区行政の運営が行われるシステムのさらなる充実を目指している。

本市における区政推進は、平成17年の広域合併から平成19年の政令市移行までの間、先進自治体の要素をうまく取り込み、市民、地域と行政が協働して今後のまちづくりを進めていく分権型協働都市の実現に向けて、様々な制度を準備、計画してきた。地域においては、小学校区を基本に地域内で活動する諸団体を有機的に結びつける地域コミュニティ協議会の設立、区役所との協働を図るための母体となる区自治協議会の設立を図るとともに、各区のまちづくりが円滑に進むよう区づくり予算などにより、区役所予算の拡充を図ってきた。

広域合併から 20 年、政令市移行から 18 年が経過した本市においては、これまでの道程を振り返り、人口減少・超高齢化社会における区政運営の課題を抽出し、分権型協働都市のさらなる深化に向けた次のステップを踏まなければならないと考える。大阪市の取組は、その 1 つの方向性であり、区シティ・マネージャー制度や複数区のブロック化は大変参考となるものである。