

大阪市の自治体改革における組織変革

都市公共政策研究分野 M-1 M13UB552 守島正

<要旨>

大阪市は、中之島一家と揶揄されるような助役出身市長・職員組合・議会による閉鎖的な運営が40年にわたり行われていた結果、公務員厚遇問題をはじめとする行政組織の体質や財政問題が顕在化していた。そんな中2005年の第2次 關淳一市長が職員組合との距離を保つことにより、改革方針が示され、市政改革本部を中心に、外部有識者の協力のもと行財政改革を推進してきた。

そうした道筋は、關市長が落選し、職員組合やそのOBの応援により当選した平松市政に変わると部分的には継承されるも、揺り戻しが起こったが、2011年の橋下市長誕生により再度大阪市は抜本的な行財政改革に舵を切ることになる。

こうした中、關～橋下市政下で行われている一連の改革による、組織変革の成果と課題を検証する。

<前提>

まず組織変革の成果と課題に入る前に、前提として大阪市の自治体改革の流れや内容を關市政時代からの取り組みをみることで考察するため、まずはその主な政策を大別する。

(關市政)

①職員のやる気・当事者意識の醸成

各局・各区に改革の内容を示したマニフェストを作成させる

②閉鎖的な体質からの脱却

外部人材の登用・情報公開の促進・職員労組との決別

③抜本的な財政改革

交通局の民営化検討・新卒採用の凍結・市政改革基本方針

④大阪府と大阪市の二重行政解消と囚人のジレンマからの脱却

府市連携協議会の設置

關市政は職員組合の影響下の中、外部の評価にさらされずにいた市政を開かれたものにする中で、当事者意識や自浄能力のある組織に変革させるとともに、財政改革を推進し持続可能な未来を見据えた市政を目指していたと考えられる。

こうした取り組みは、平松市政で揺り戻しが起こるも、続く橋下市政に受け継がれる。その取り組みを關市長時代の政策と重ねてみる。

(橋下市政)

①職員のやる気・当事者意識の醸成

職員基本条例(規範・人事評価等)・区長裁量予算

②閉鎖的な体質からの脱却

外部人材の登用(特別顧問/公募区長など)・区政会議・会議の公開化・政治活動規制条例

③抜本的な財政改革

交通局の民営化検討・環境局/水道局/病院局の民営化 or 独法化方針・市政改革プラン

④大阪府と大阪市の二重行政解消と囚人のジレンマからの脱却

大阪都構想・府市統合本部・大阪府市大都市局

こうしてみると、關市長時代に示された方向性と同様の改革がなされており、この結果として、年間の通常収支不足が平松市政下よりも約 200 億改善することや、将来世代への投資の拡充がなされているため、上にあるような大阪市を当事者意識や自浄能力のある組織に変革させるとともに、財政改革を推進し持続可能な未来を見据えた市政を目指すという意味での成果は一定でできていると考える。

この一連の改革で発生した組織変革の成果と課題を、組織と外部環境、個人と組織の関係という観点で考察してみる。

<成果>

まず、上の取り組みにより起こった組織変革の成果として、行政が市民に評価される対象になり、行政も市民を意識したアウトカムを出す体質になってきていることがあげられる。これは長年続いた閉鎖体質、市場や外部の目に晒されず自浄能力が低く硬直した組織だったものが、上にあるような様々な取組で、サービス提供者として評価される主体である認識を持つとともに、外部環境としても市民が行政をチェックする風土が出来てきたと考える。

実際に、各局・各区ともに情報の公開とそれに対する評価を積極的に取り入れようとする姿勢の変化がみられるとともに、口利き等の横行もなくなったり区の窓口サービスが向上したりと健全な体質へと変わりつつある。

また外部人材の取り入れや、府市統合本部や大都市設置協議会など大阪市役所以外の人事交流により、閉鎖された大阪市という自治体を越え、新たな観点を取り込む制度づくりができたことも外部環境の変化による組織変革にあげられる。

次に、個人と組織の関係性においては、關改革における区長・局長マニフェストで目指したように、公募による人材登用を行うことで、区長や局長といったものが、役所の1あがりポストでなく、明確な意図を持ち、その実現と結果を評価されるポストになったことで、各区長や各局長以下の組織自体が明確な目標管理のPDCAサイクルに組み込まれる体制ができた。

また、公募人材に加えて、形骸化していた人事評価や服務規律の制度を改めることなど、頑張るインセンティブを付与することで、職員の当事者意識ややる気を向上させる制度づくりがなされた。

このように、外部環境としては市民が行政の評価者となることや外部の人材を登用することで、閉鎖された組織から脱却し、新たな観点を行政に取り入れる風土ができたこと、また個人においては公募を取り入れることや人事評価制度の改革により年功に係らず評価される仕組みが作られ、努力のインセンティブが付与されたことなどが組織変革における成果だと言える。

<課題と課題の発生理由>

次に組織改革における課題であるが、

組織と外部環境の観点としては、2元代表制における議会の意思決定があげられる。

議会は行政組織の機能性・効率性といったものを考慮せずに意思決定を行うことがあり、議会の関与が行政の組織変革の阻害要因になりえることは、關市長時代から、交通局民営化も水道統合も病院局の独法化も進んでいない状況を鑑みれば、容易に想像できる。

個人と組織の観点としては、關改革時と同様、行政のトップが変わることで、継続したマネジメント体制がとられない可能性と、その可能性があるために制度はつくったもののマインドまでは浸透していないことが考えられる。

例えば、外部人材の登用や市役所を越えた調整機関の設置も恒久的なものとして担保されておらず、身内意識が未だ高く囚人のジレンマからは脱却できていない状況をつくっていたり、現在の橋下市政においては、組織改革に加えて、市政改革プランに基づく厳しい財政改革も行っているため、一定の市民負担を求めるが、行政担当者は市長の決定なので仕方ないという説明に終始したりする。

外部人材や調整機関の意義を理解し、所属組織の指針や理念を認識していれば、こうしたマインドや発言にはならないため、未だ指針や理念が浸透しておらず、組織文化が根付いていないことが想像できる。

加えて、行政区においては、区長に人事裁量がない上、付与された責任に対する独自予算がないため、権限と責任が一致しておらず、区の人事評価や行政評価が未だ機能していない状況にある。

<課題解決の方法>

上記の問題意識をまとめると、議会の意思決定・人事や機関の継続性・自治体の壁・組織文化の浸透・当事者意識の欠如・権限と責任の不一致などが、組織変革における課題として見つかる。

こうした課題は役所の組織形態が現状のままでは、恒久的に尾を引く問題であるため、これを解決するには、そもそも役所の体制を変えるべきとも考えられる。

例えば、現行の大阪市の組織体制を抜本的に見直す、もしくは、いわゆる大阪都構想などを実現することで一定の課題解決はできるのではないだろうか。

具体には、①基礎自治部分に関しては、現在の行政区において区長公選を行いつつ、独自予算や人事なども包括した権限を拡充する、または現在の行政区を特別区化する ②広域に関しては、府市の政策調整機関を恒久的なものにする、または都構想など広域行政を統一する。

人事や機関の継続性・自治体の壁・組織文化の浸透・当事者意識の欠如・権限と責任の不一致といった上で指摘した課題は、組織の改革が特定の市長だからなされるといったような属人的な改革ということに起因しているため、これら①・②が実現できシステム自体を変えることで、解決できうると考える。

しかし、外部環境の課題として議会の意思決定は残っている。

地方議会自体は憲法 93 条や地方自治法第 89 条にて明文化されており、法律改正をしなければならずことはできないが、現状 行政組織の改革にたいする、外部環境の阻害要因としては最も影響が大きいと、縮小させることで影響力を抑えるべきだと考える。

本来期待されている議会のチェック機能に関しては、包括外部監査や外部識者の権限向上と情報公開を図ることで対応し、行政外部としての議会ではなく、外部の意見を行政の内部組織に組み入れる制度の強化により、効率的な組織経営や組織変革を目指す。

<まとめ>

大阪市の自治体改革は關・橋下市政において、閉鎖された行政組織に起因する諸問題の解決が取り組まれ、一定の成果をあげてきたが、自治体のトップが選挙によって数年で変わることから、根本的な組織変革が阻まれてきたのが現状である。

そのため、役所自体の在り方を抜本的に見直すことで、市長次第という属人的ではなく、システム的にマネジメントの効く効率的・機能的な組織へと変革させようとする運動が起こっており、行政組織改革の選択肢として、役所というハード自体を変えるべきかどうか問われることになる。