

協働・政策部会「中間答申に向けた部会報告」

◆ はじめに（検討経過）

本部会の検討テーマは、「政策形成過程の協働」と「政策実施過程の協働」と大きく2つあり、本年 4 月に提出した「自治推進委員会中間報告」において、前者については政策形成過程への区民参加手法としての区民意識調査と政策eモニター制度について、後者については公益的な区民活動組織と区との協働事業を広げていくための支援策として「補助金」「事業委託」「中間支援」のあり方について、それぞれ基本的な考え方をまとめたところである。

これを踏まえ、2 年次目は、それぞれのテーマについてより具体的な施策化を図ることをめざし、検討を進めてきた。本報告は、来年度予算編成および基本計画の実施計画である「未来戦略推進プラン」の改定スケジュールを踏まえ、それぞれへの反映を意図した中間答申に向け、以下の 2 点に絞って検討した成果をまとめたものである。

- (1) 協働モデル事業の制度設計（協働事業補助金、提案型協働モデル事業）
- (2) 政策形成過程への区民参加手法としての区民意識調査の活用

◆ 部会開催経過

回	開催月日	主な検討内容
第 9 回	5 月 26 日	○課題の整理と検討スケジュールについて
第 10 回	6 月 19 日	○協働モデル事業について（協働事業補助金・協働事業委託）
第 11 回	7 月 3 日	○モデル事業について（中間答申に向けた整理）
第 12 回	7 月 24 日	○基本計画重点施策の見直しについて
第 13 回	9 月 11 日	○部会報告案について

◆ 目次

1. 協働モデル事業の制度設計	2
(1) 協働事業についての基本的な考え方	2
(2) 協働事業補助金の創設	7
(3) 協働事業委託モデル事業	9
2. 政策形成過程への区民参加手法としての区民意識調査の活用	14
(1) 区民意識調査の制度設計について	15
(2) 重点施策の見直しについて	19

1. 協働モデル事業の制度設計

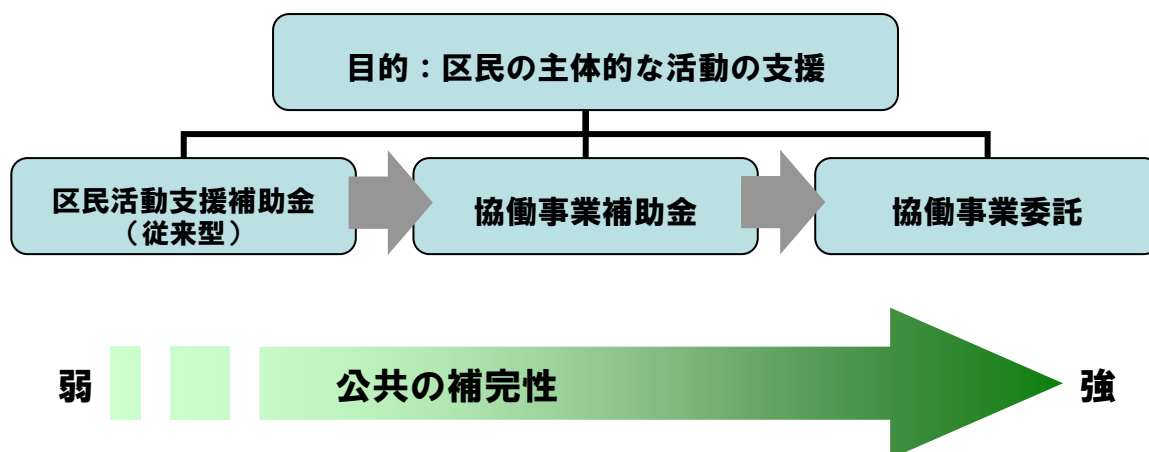
(1) 協働事業についての基本的な考え方

① 協働事業の基準

中間報告では、区と公益的な区民活動組織との協働を推進していくための支援策として、「協働事業補助金」と「提案型協働事業委託制度」の創設を提言した。

いずれも区が従来実施している「補助金(区民活動支援事業補助金)」「事業委託」の各制度に、「協働」という視点を加えた新たな枠組みを作るものといえる。その具体化を図るためのモデル事業を制度設計するにあたり、従来の「補助金」と「協働事業補助金」との違い、さらに「補助金」から「協働事業委託」を切り分けていくにあたっての基本的な考え方を整理する。なお、この整理は中間段階のものであり、最終答申に向けて、さらなる検討を進める予定である。

協働事業補助金、協働事業委託への段階的な展開



上図で示すように、従来型の補助金、協働事業補助金、協働事業委託のいずれも区民の主体的な活動を支援するという目的は共通する。一方、区が協働事業を推進する目的は、「多様な主体の担い合いによりきめ細かな公共的サービスを実現する『新しい公共』の創造」(基本計画「協働(*)」の方針)にある。すなわち、福祉、子育て、安心安全など、地域課題が増大・多様化する中で、区民活動組織がその機動性や専門性を活かして自らが公共的サービスの提供者となること、或いは区民相互が支え合う仕組み(地域セーフティーネット)を作ること、行政だけではカバーできない公共の領域を相互補完していくことをめざすものと言える。この場合の「補完性」は、総体的な公共活動を、全体として区民活動組織と行政とが分担して担い合うという観点からとらえられる。

しかし、単に公共活動の一部を区民活動が担うという観点だけならば、単なる行政側の下請けとして、委託事業を受託することも協働となりかねないが、協働となるには、区民と行政とが対等の立場で協力し、相互に協議をするなかで、相互の立場を理解し合うとともに、相互に意識や行動を

* 基本計画では、主体的な意思によって行なわれる「活動」や「行動」としての意義を重視し、「協働」を「協働」と表現している。本報告書では、一般的な用語としての「協働」に表記を統一する。

変えていくプロセスも重要である。行政側が一方的に発注者として、意識や立場を変えずに、資金提供をする代わりに区民活動組織に公共的サービスの提供を求めるのは協働とは言えない。したがって、「公共の補完性」を判断するには、先に述べた公共活動を分担して担い合うという観点とともに、個々の協働事業を通じて、行政側に意識や行動の変化をもたらす必要性の観点の双方が必要である。

それぞれの観点到立って、一般的な補助金と協働事業補助金、或いは補助金と事業委託における「公共の補完性」の強弱を以下に整理する。

① 公共的サービスとしての必要不可欠性(前者の観點)

必要不可欠性の高さに応じて、直営＞事業委託＞補助金の順でとらえられる。

② 協働に対する行政の意識・行動の変化の必要性(後者の観點)

変化の必要性の高さに応じて、協働事業委託・協働事業補助金＞業務委託・一般的な補助金の順でとらえられる。

以上の判断基準により、従来型の補助金の中でも公共の補完性の高いものが協働事業補助金として切り分けられ、さらにより必要不可欠性の高いものが協働事業委託の対象となってくる。

また、活動組織の発展段階に即して言えば、区との協働事業に位置づけて支援することにより、組織の基盤強化、事業能力の向上等、協働のパートナーとしての自立性を高め、協働事業補助金から協働事業委託へのステップアップを図っていくという時系列的な図式としても捉えられる。

a) 従来型の補助金と協働事業補助金とを切り分ける基準

補助金交付の根拠は、「公益上の必要性」(地方自治法第232条の2)に求められ、従来型の区民活動支援補助金は、事業の公益性という視点到立って対象事業が規定されている。協働事業補助金では、公益性を共通項とし、さらに「公共の補完性」という視点から、以下のような判断基準を追加する。

- ・ 区の施策・事業との整合性⇒公共的サービスとしての必要不可欠性
- ・ 区と区民活動組織が公共的な課題を解決するために一緒になって行なう事業であること⇒協働に対する行政の意識・行動の変化の必要性
- ・ 地域の中で継続的に取り組まれる事業であること⇒区民活動組織による公共サービスの提供、或いは区民の支え合いによる地域セーフティーネットの構築を協働事業の目的に位置づける。単発的なイベント事業等は対象除外とする。

なお、協働事業の基準として、事業の企画から実施、評価の各プロセスでの緊密な関わりを重視する例がよく見られる。行政の意識・行動の変化の必要性の観点からは、協働のプロセスを重視するのは当然なことではあるが、かえってそうした「しぼり」が、行政と区民活動組織の双方に必要以上の関与を強いるような心理的圧迫感を与え、協働事業のハードルを高くしている傾向も見受けられる。その意味でも、協働モデル事業をそうした閉塞状況を打開する契機とするとともに、行政の意識・行動の変化の検証も含め、協働事業の評価のあり方・基準を実証的に検討する機会として位置づけていくことが求められる。

b) 補助金と事業委託を切り分ける基準

委託契約は競争入札が原則である。公益的な活動組織との協働事業を広げていくためには、そうした活動組織が競争入札に参加できるような環境づくりが必要である。しかし、現実的に民間企業と競争できる事業能力のある活動組織が極めて少ない現状においては、事業型を志向する活動組織の支援を目的として、公益的な活動組織に限定した事業委託の仕組みが必要になってくる。そうした委託の形態を「協働事業委託」と位置づけると、「協働事業委託」と「協働事業補助金」の趣旨はほぼ重なってくるが、補助金は経費の一部助成であるのに対し、委託では事業に係る経費全額を区が委託料として負担することになるので、ある意味では100%補助とも考えられる。したがって、協働事業補助金から協働事業委託への移行には、「公共の補完性」がより強く求められることになる。補完性の度合いを測る尺度としては、前項で協働事業補助金の判断基準として示した中でも、区の施策・事業との整合性が問われることになるだろう。経費を100%負担するということから考えれば、例えば対象事業を予算事務事業化し、行政評価の対象とするなどの一定の位置づけの明確化が求められる。

また、補助金と事業委託の制度的な違いも、両者を切り分ける基準になる。補助金と事業委託の違いについて、第一にあげられるのは事業の実施主体（責任主体）の違いである。補助金事業の実施主体は区民活動組織であるが、事業委託の場合は実施主体が行政となり、事業に関わる成果も責任も行政に帰属することになる。このため、その成果が活動組織側に帰属されるべきであるような事業（地域主催事業）や団体の運営助成的な事業の委託化は馴染まない。一方、事業委託の場合、事業実施に伴うトラブルのリスク管理も含め、行政の責任が大きくなるので、委託先となる区民活動組織の事業執行能力を事前に審査することが必要になる。その判断基準としては、団体の事業能力（専門性、実績等）や団体の信頼性（スタッフ体制、財政状況等）などが考えられ、一概には言えないが法人組織かそれに準じる組織運営がなされているかが、ひとつの目安になると考える。

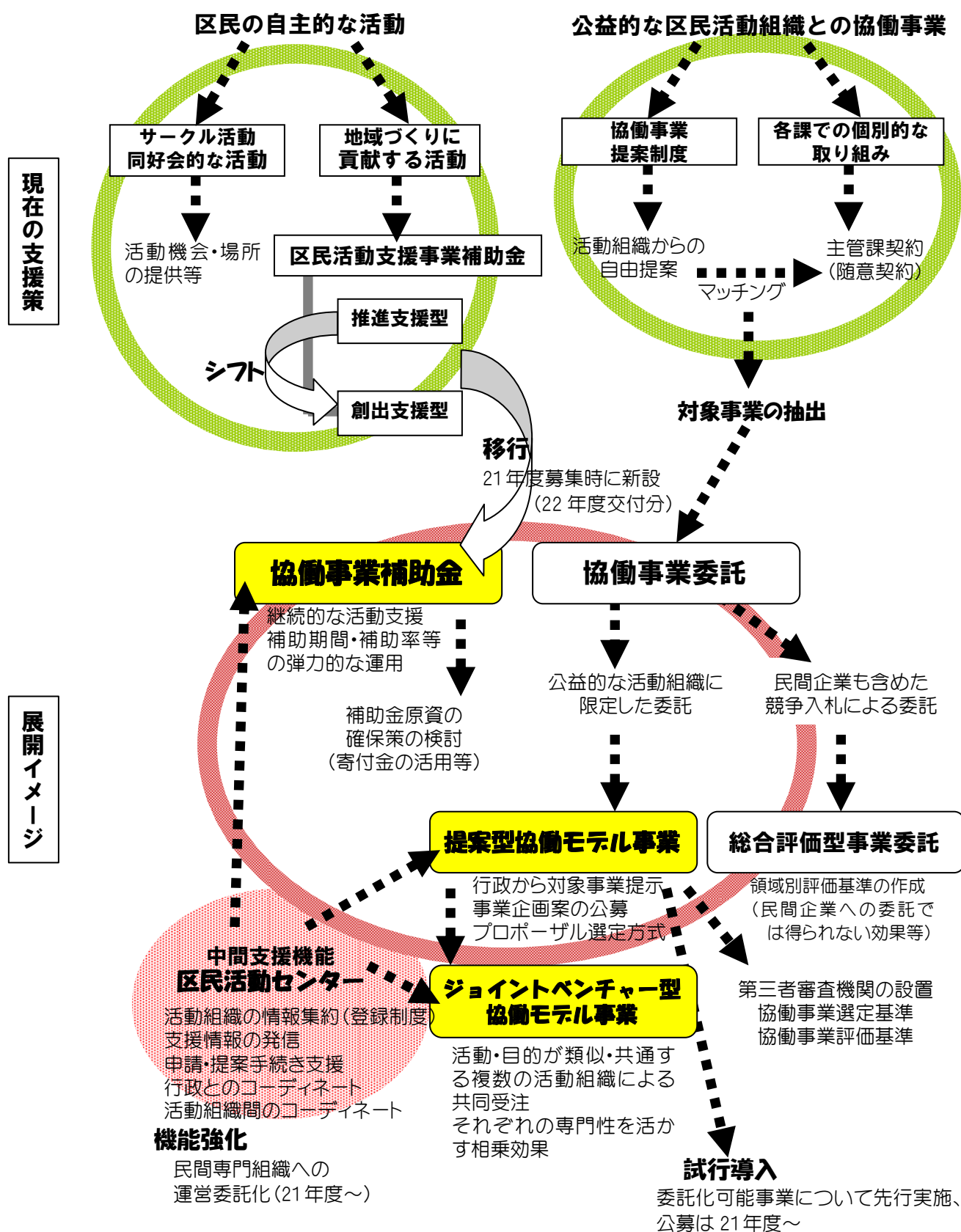
制度上の違いの第二としては、清算行為の有無があげられる。補助金の場合は領収書等の証明書類により使途を審査し、事後清算が必要となってくるが、事業委託の場合は履行確認のみで清算行為は伴わない。したがって、事業委託の方が活動組織の基盤強化につながる可能性が高いと言える。その際に、公益的な活動組織だからと人件費等を不当に低く見積もるのではなく、適正な賃金基準に基づき、管理経費も含めた委託料を積算する必要がある。

なお、協働事業補助金だけではなく、補助金全般を対象として事業委託への切り分け基準を考える場合には、以下の各項目が基本視点になると考える。

- ・ 法令に基づいて交付するもの、国・都等の補助事業とセットで区の負担が義務づけられているものは除外する。
- ・ 団体の運営補助的な性格が強いものについては、事業ベースへの切り替えを図るとともに、以下の基準に沿って事業委託化の適否を検討する。
- ・ その際に、同一の団体に複数の補助金を交付しているものについて一本化し、包括的に委託することにより、資金の使い勝手をよくするとともに、成果をきちんと評価（検査）する仕組みをつくる。

一般的な補助金	事業委託
• 団体の主体性を尊重すべき事業 ⇒行政の関与が馴染まない事業 • 団体が事業の実施責任を負うべき事業 ⇒原則として資金助成のみで区(職員)が事業の実施に関わらない事業 • 事業スタッフが基本的にボランティアで構成される事業 • 事後審査 ⇒経費の清算、実績報告書の提出・審査	• 公共の補完性が高い事業 ⇒区の施策・事業との整合性 • 区が実施責任の主体となる事業 ⇒委託契約の相手方になる団体の事業執行能力(法人格の有無等) • 事業スタッフを有償で雇用する事業 ⇒適正な人件費・管理コストの積算が必要 • 事業評価 ⇒区の事業として行政評価の対象となる

② 協働モデル事業の展開イメージ



(2) 協働事業補助金の創設

現在「創出支援型」と「推進支援型」の2つのタイプがある「区民活動支援事業補助金」に、新たに「協働事業型」を創設し、区と協働して取り組む区民活動組織への支援を強化する。

① 協働事業型補助金の対象事業(交付要件)

現行の区民活動支援事業補助金対象事業の要件に以下の要件を追加する。

現行要件	(1) 区民グループが企画・実施する具体的な事業であること (2) 保健・医療・福祉、社会教育、まちづくり、文化・芸術・スポーツ、環境保全、災害救援、地域安全、人権擁護・平和の推進、国際協力、男女共同参画、子どもの健全育成、情報化社会の発展、科学技術、消費者保護等、区民の社会生活の諸分野に係わる事業であること (3) 事業活動が、地域づくり及び区民の福祉に役立つことが期待できること (4) 特定の政治・宗教・思想及び営利に偏していないこと
追加要件	(1) 区と区民グループとが協働することにより地域課題の効果的・効率的な解決が図られる事業(区の意識・行動の変革が期待される事業) (2) 区の基本計画に基づく施策・事業の展開に寄与する事業 (3) 年間を通して継続的に取り組まれている事業(下記の事業を除く) ・単発的なイベント事業(交流事業) ・学術的な調査研究を目的とする事業 ・グループ構成員相互の親睦・学習等を目的とする事業

* その他考慮すべき要件

制度の導入にあたり、初年度は、現在区民活動支援事業補助金を交付している事業の中から、モデル的に協働事業型への移行を図ることが想定される。

その際に、対象事業の抽出条件として、「2年以上の交付実績があり、かつ補助金等審査委員会において一定の評価(B=1以上)を得ていること」を目安とする。

② 補助内容の弾力化

・ 補助期間 1年→3年

補助期間を複数年化することにより単年度ごとの申請手続きに係る負担を軽減する。

ただし、2年次目以降に新たな事業展開を図る等により補助金申請額を変更する場合は、実施計画書・収支予算書を提出しなおすこととする。

・ 補助率 総事業費の1/2以内→2/3以内

補助金の性格上、全額補助は馴染まないが、それぞれが応分(応能)の負担をするという協働の考え方に立って補助率の上限を緩和する。これにより、自主財源を確保するための負担を軽減し、区民のボランティアな参加で支えられている活動を支援する。

・ 補助対象経費 事業実施に必要な管理的経費(人件費等)も対象とする。

③ 評価

- ・ 中間報告会(事業途中年度)

公開プレゼンテーション方式で実施し、効果の検証とともに、助言等により事業のさらなる展開を支援する。

公開で行うことにより、活動PRを図るとともに、活動組織間の交流を促進する。

- ・ 事業評価(事業終了後)

「協働事業」としての成果を検証するために、交付団体と所管課による相互評価(共通評価シート)を行い、その結果を踏まえて、第三者機関(補助金等審査委員会)が次年度の継続交付の可否を審査、評価結果を公開する(ホームページ等への掲載)。単なる補助ではない以上、交付団体だけが事後評価を受けるのではなく、協働事業によって、区と区民がどのように活動したかが評価の対象となる。

④ 補助金の財源確保

- ・ 協働を推進するという趣旨を踏まえ、現在の区民活動支援事業補助金の予算枠とは別に、新たな予算を措置する。

- ・ 今後検討すべき財源確保策

現在、他の自治体では、「市民活動を市民が支援する」といった視点から、補助金の原資を確保する様々な取り組みが広がっている。豊島区においても、限られた予算枠の中での支援にとどまることなく、そうした取り組み事例を参考に、新たな確保策の導入を検討すべきである。

【他自治体の取り組み事例】

自治体「制度名」	制度内容
市川市「市民活動団体支援制度」 (1%支援制度)	市民税の1%を納税者が支援したい市民活動団体を選択または基金に積み立て
神栖市「協働のまちづくり推進基金」	入札落差額を市民に還元
宮崎市「地域コミュニティ税」(新税)	市民税均等割超過課税、地域自治区へ配分
新宿区「協働推進基金」	寄附者が支援団体(登録NPO法人)を指名
港区「みなとパートナーズ基金」	寄附+一定額(当初1億円)を区が拠出
相模原市「市民・行政協働運営型ファンド」	寄附+同額を市が拠出、NPO法人に運営委託

⑤ 中間支援機能の強化

補助金制度の円滑な活用を図るための環境整備として、区と区民活動組織との中間支援を行う窓口(区民活動センター)を整備し、以下の機能強化を図る。

- ・ インターネットを活用した活動情報の発信、活動情報サイトの開設
- ・ 補助金情報の提供、申請手続き等のアドバイス
- ・ 区と区民活動組織、区民活動組織間のコーディネート

(3) 協働事業委託モデル事業

モデル事業の制度設計にあたり、部会の中では「協働事業」に対する行政の在り方について、意見が以下のふたつに分かれた。

- ・単なる業務委託ではなく「協働事業委託」として位置づける以上、行政も公益的な活動組織と一緒にあって、共に協議・活動することに意義がある。そのプロセスにおいては、区民活動組織と行政・職員との対等・協力・相互尊重などが重要である。また、区行政・職員が、そのような意識と行動に変化することが期待される。
- ・区民活動組織への事業委託を増やし、多様な活動組織が公益的な活動を担う状況をつくりだすことを重視し、そのための基盤条件の整備をめぐり、活動組織側の意見・提案を協議し、共に改善の道を探るというように、協働を個々の事業というよりは全体の枠組みで捉える。

こうした意見の相違は、「協働」を理解する上でどこに力点を置くかの視点の相違による。

前者は、協働のプロセスを重視し、個々の協働事業の在り方を重視する。区民と行政の直接的な協働によって、行政自体の意識や行動の変化をもたらすことも目指すことにある。当然、協働する区民と行政職員とは対等であるから、審査や評価においても、両者が協働して審査や評価を受けることになる。

後者は、個々の協働事業における区民と行政の協働というよりは、広い意味で、区民の公益的活動が拡大することにより、全体としての公共活動を区民と行政が幅広く行うということを目指すものであり、協働のアウトプットを重視する。

往々にして、区民の公益活動に対しては、人件費が適切に見込まれないなど、企業への委託と比べ低廉な契約額にとどまっており、それが組織の持続可能性という点で大きな問題になっている。このため、事業者選定や事後評価において価格以外の価値を適切に評価する仕組みづくりや持続可能な運営が可能になる経費の積算方法の開発などが求められる。

しかしながら、区民公益組織が当該事業において行政や企業と異なる独自の価値を発揮しようとしても、その内容は事業領域ごとに異なるであろうし、個々の区民公益組織ごとでも違いが生じるかもしれない。同時に、行政の所管課・職員の意識や行動によっても、独自の価値を促進するかどうかも左右される。また、経費の積算方法については、たとえば多くの有給スタッフを抱え、事業展開を行っている組織と、草の根のボランティア活動に特化している組織とでは、自ずと異なってくるはずである。こうした点についての有効な先例が存在しない以上、個々のケースを積み上げながら、より望ましいあり方を模索していくという方法を採用しかない。その点では、個々の事業ごとの区民と行政の関係のプロセスも重要である。

その意味でも、協働モデル事業を、区民と行政とのあるべき関係を考え、持続可能な区民活動を支える制度的な基盤の改善・整備を図るためのツールとして活用することが求められる。

また、前者のような行政自体の協働のプロセスを重視する傾向が、最初の段階から行政に高いハードルを課すことになって、逆に行政の協働に取り組む意識に歯止めをかけ、結果として協働が広がらない現状に陥っていることが後者の考え方の背景にあり、そうした現状を打開するにあたっての行政の意識改革に対する期待度の相違が表れたものと言える。言い換えれば、両者の考え方は、最

終的な区民と行政の協働に至る経路において、行政職員の質的变化を先に目指すのか、区民公益活動の量的拡大を先に目指すのか、という戦術論あるいは段階論の相違に過ぎないとも言える。

いずれにしても、「協働」を理解する上でどこに力点を置くかについては部会内で意見集約に至らなかったため、ここでは中間答申的な段階のものとして双方の意見を併記することとする。その上で、どうモデル事業を設計していくかについては、双方の意見を踏まえ、以下の①の通り、「公益的な活動の活性化」と「協働に対する意識変革」をモデル事業の目的とし、対象事業や対象組織の設定のあり方や、審査・評価の仕組みを示すこととする。

いずれにしても、モデル事業はある意味では政策実験的な取り組みとして位置づけられるものであるので、本報告で示した案をベースとしつつ、事業を実施する中でさらに創意工夫し、協働の効果を引き出していくことが求められる。

① モデル事業の目的

・ 公益的な活動の活性化

区民活動組織が公益的な活動を通じて事業収入の得られる仕事を増やしていくことにより、事業型を志向する活動組織を支援し、区内における公益的な活動の活発な展開を促進する。また、それら活動の評価手法や経費積算方法など、活動促進につながる制度的な基盤条件について検討する。

・ 協働に対する意識変革

行政の関わり方として、事前協議の回数や職員の参加時間等の定数的なレベルで評価するのではなく、単なる業務委託とは違う配慮や協力がなされたか、また一方区民活動組織の方も行政に依存しなかったかといった定性的な評価を通じ、行政と公益的な活動組織双方の取り組みを検証し、協働に対する意識変革につなげていく。

② モデル事業の類型

a) 提案型(プロポーザル型)協働モデル事業

現在実施している「協働事業提案制度」(自由提案型)では、活動組織の提案と区のニーズがなかなかマッチせず、事業化がほとんどなされていない現状にある。そこで、区が現在行っている事業、または今後取り組むべき新たな事業で公益的な活動組織に委託可能な事業を行政が提示し、それに対する事業企画案を公募する行政提案型の事業委託をモデル実施する。

b) ジョイントベンチャー型協働モデル

a)の事業提案に際し、複数の活動組織が共同受注できるような枠組みを設ける。

地域の中で個々に取り組まれている活動で、課題や目的が共通・類似している活動をつなげることにより、単体ではなかなか広げられない事業の展開・相乗効果を引き出すことを目的とする。

活動組織をコーディネートするための意見交換会や、現在地域協議会部会で検討しているモデル事業(地域活動組織のネットワーク化)との連携を図る。

③ 公募対象の範囲

- ・事業展開の支援を目的とし、公益的な活動組織に限定した事業委託（随意契約）とする。
- ・公益的な活動組織に限定する中でも、できるかぎり公平性・公正性を確保するため、特定団体への特命随意契約ではなく、公募プロポーザル方式を採用し、第三者機関が公開審査により選定する。
- ・事業委託の受け皿となる活動組織が区内に少ない豊島区の地域特性を踏まえ、区外の活動組織も対象とする。専門性を有する区外の活動組織を誘致することにより、区内における活動組織による公益活動の総量を拡大するとともに、区内組織の事業展開の支援につなげ、波及効果を引き出す。
 - * 波及効果を引き出す手法としては、中間支援的な役割が求められる事業での区内組織のコーディネートや、事業スタッフの雇用が必要な事業での区内雇用の条件付与等が考えられるが、事業・段階によって波及効果も異なるってくるので、一律的な条件付けはせず柔軟に対応する。
 - * なお、選定にあたって、区内の活動組織に優先ポイント（地域加算）を付与する等により、区内組織が一定の事業枠を受託できるよう配慮する。

④ 対象事業の抽出方法

対象事業の抽出にあたっては、モデル事業にふさわしい先進性、協働を広げていく新たな取り組みとしてのアピール性を考慮し、それぞれ以下の方法で抽出する。

a) 現在区が行っている具体的な事業

- ・庁内意向調査の実施

[20 年 8 月現在の調査結果:協働事業化を希望する事業一覧]

事業名	所管課
外部評価委員会	行政経営課
外郭団体経営評価	
裁判員制度フォーラム（*今年度中に実施予定）	総務課
地域区民ひろばの運営支援	地域区民ひろば課
エコライフフェアの実施	環境課
精神障害者の就労支援相談業務委託	障害者福祉課

- ・ヒアリングによる対象事業の抽出

庁内意向調査の結果も踏まえ、対象事業について所管課に個別にヒアリングを実施し、モデル事業として3～5事業程度を抽出する。

b) 今後区が取り組むべき事業

現在は実施していないが今後取り組むべき事業については、区が気づいていない課題の発見という観点から、従来の自由提案制度を併用する。

新規事業として事業化を図る場合には、所管課のインセンティブを高めるために、新規事業の選定時に協働モデル事業を優先する等の配慮が必要である。

⑤ モデル事業の流れ

(1) 公 募

- 募集情報の広報、区民活動センターから各団体への情報提供
- 事業説明会
- 事前協議(所管課)
 - 事業の目的、期待する成果(単なるサービス提供以外の価値の創出)、行政の役割分担等を明示し、事業の大まかな枠組みについての理解を図る
- 申請書類の提出(事業提案書・団体関係書類等) * 申請手続きの支援(区民活動センター)

(2) 審 査

- 審査基準

【活動組織】

事業の企画力	事業目的の理解度、企画内容の独自性・先駆性、事業成果への期待度、プレゼンテーション能力 等
事業の遂行能力	スタッフ・執行体制、事務局等の組織体制、事業実施のための財源等の資源確保力、自立的な財政基盤 等
活動内容、実績	本来の活動内容と協働事業との目的の一致性、活動実績(同一・類似事業の実施実績)・継続性 等
組織の社会性	会員数、区民参加度・ボランティア数、活動に対する支援の状況(寄附金等)、活用できるネットワーク 等
運営の透明性	定款や規約に基づく運営、総会や理事会の開催状況、活動報告・決算等の公開状況 等

【所管課】 事前協議内容の適切性、活動組織との認識の共有度等

- 審査機関 区民や専門家等で構成する第三者機関の設置
- 審査方法 書類審査及び公開プレゼンテーション(活動組織と所管課の双方が審査対象)

(3) 協働事業候補の内定

- 審査結果の通知
- 審査結果の公表

(4) 事業化に向けた協議

- 所管課協議
 - ・ 事業実施の具体化に向けた協議 * 事業仕様書の作成

- ・ 事業費の見積り * 適正なコスト積算

○ 予算計上 ⇒ 予算の議決

(5) 事業化の決定

- 協定書の締結
- 契約書の締結



(6) 事業の実施

- 中間評価 ⇒ 事業の進捗状況に応じて実施
- 実施現場の取材・レポート ⇒ 情報発信



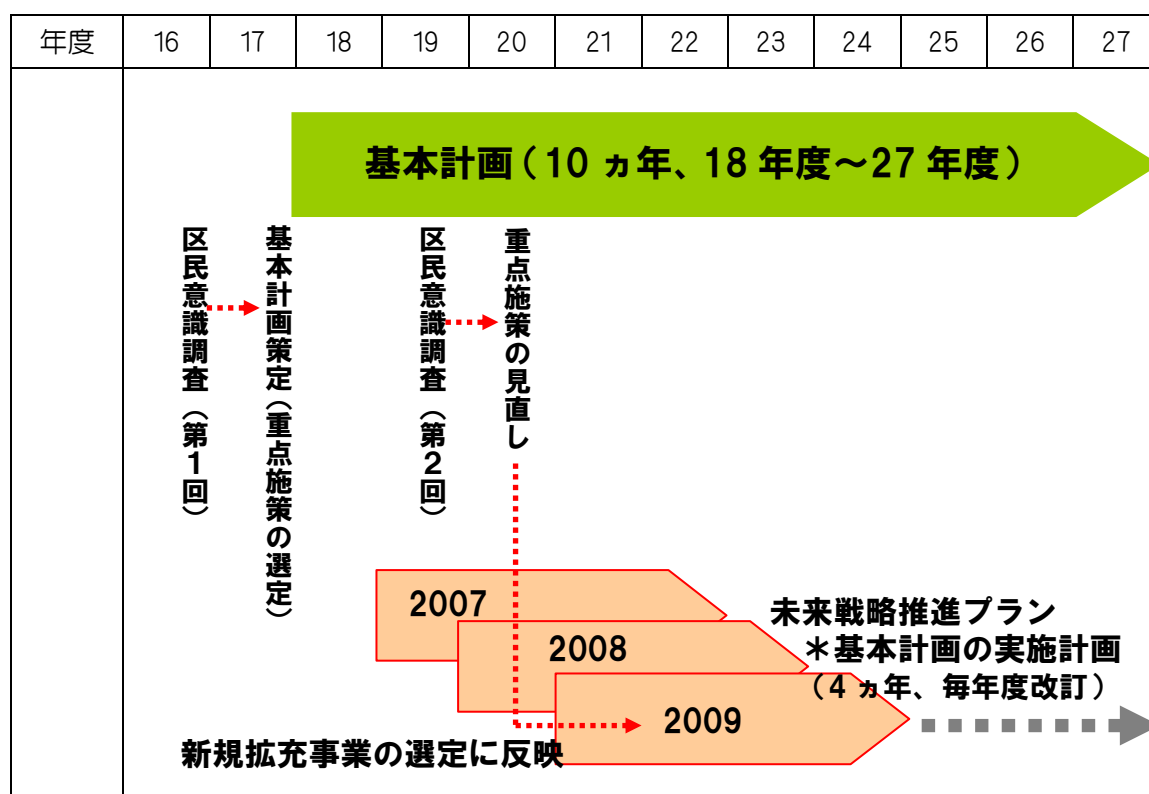
(7) 事業の完了

- 実績報告書・収支報告書の提出
事業終了後 1ヶ月以内
- 委託料の清算
* 一定割合については前金払いもできるようにする
- 事業評価とその公開
* 事業の成果、協働による効果の検証
* 活動組織と所管課による相互評価 ⇒ 評価シートの公開
* 第三者機関を交えた評価 ⇒ 公開報告会

2. 政策形成過程への区民参加手法としての区民意識調査の活用

豊島区では、限られた財源をより効率的・効果的に活用するため、平成 18 年 3 月に策定した基本計画において、政策分野ごとに重点施策を選定し、その重点施策を中心に新たな事業（新規拡充事業）を展開することにより、予算編成との連動を図っている。

また、重点施策の選定にあたっては、新たな試みとして「政策マーケティング」の手法を取り入れ、地域の生活環境に対する現在の満足度や今後の優先度について区民意識調査を行い、その分析結果に基づき区民ニーズを反映させながら重点施策を選定した。また、時代や社会の変化に対応するため、原則として 3 年ごとに区民ニーズを確認し、必要に応じて見直すこととしている。この方針に基づき、平成 19 年度に第 2 回目の区民意識調査を実施した（下表参照）。



こうした試みは、政策形成過程への区民参加の新たな一手法として評価できるが、基本計画の体系に即したアンケートの設問など、マーケティング調査の制度設計について、まだ課題や改善の余地が多々見られる。

そこで、本部会では、区民意識調査の分析結果に基づき、アンケート調査を通して区民の意向を政策の重点化に反映させていく上での改善点について検討するとともに、重点施策の具体的な見直しのあり方についても検討を行った。

今後は、本報告書に集約した意見を踏まえ、区として重点施策の見直しを検討するとともに、次回以降の区民意識調査の実施にあたって改善を図られたい。

(1) 区民意識調査の制度設計について

① 区民ニーズの分析手法

今回実施された区民意識調査では、基本計画(分野別計画)の政策体系に基づき、12に分類したグループにおいて、各施策に対応する「目指すべき生活環境の姿」を設問項目として設定し、最近の評価とグループ内での今後の優先度について訊ねている。

[12のグループ]

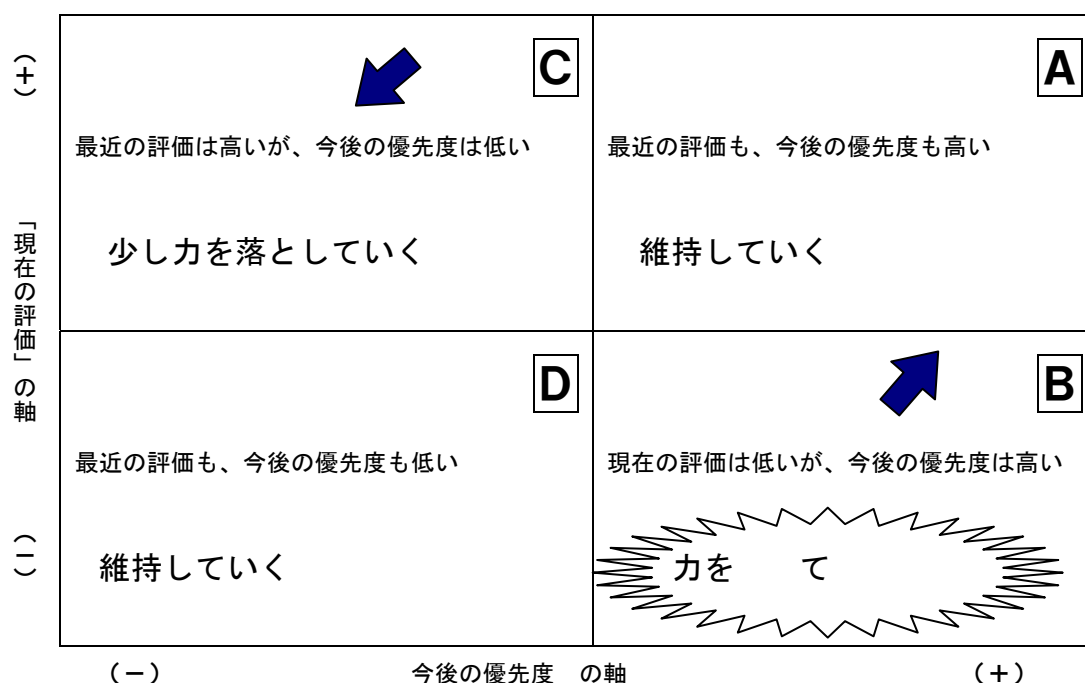
グループ	対応する基本計画分野別体系の政策
① 福祉	1-1 地域福祉の推進 1-2 高齢者・障害者の自立支援
② 健康	1-3 健康
③ 子育て	2-1 子どもの権利保障 2-2 子育て環境の充実
④ 教育	2-4 学校における教育 2-5 地域における教育
⑤ コミュニティ	3-1 心ふれあうコミュニティの形成
⑥ 環境	4-1 みどりの創造と保全 4-2 環境の保全 4-3 リサイクル・清掃事業の推進
⑦ 都市再生	5-1 魅力あるまちづくりの推進 5-2 魅力ある都心居住の場づくり 5-3 交通体系の整備
⑧ 安心・安全	5-4 災害に強いまちづくりの推進 5-5 身近な安心と安全の確保
⑨ 観光・産業	6-1 都市の魅力による集客力の向上 6-2 産業振興による都市活力創出
⑩ 文化	7-1 文化によるまちづくりの推進 7-2 芸術・文化の振興 7-3 生涯学習・生涯スポーツの推進
⑪ その他	「平和と人権の尊重」「男女共同参画社会の実現」等の社会が目指す共通かつ基本的な課題 * 最近の評価のみで、優先度については問わない
⑫ 池袋副都心のまちづくり	「5-1魅力あるまちづくりの推進」の中で重点施策に位置づけている「池袋副都心の再生」については、別枠で設問を設定

[設問項目の設定例]

政策	施策	目指すべき生活環境の姿
1-1 地域福祉の推進	福祉コミュニティの形成	地域の中で、高齢者等を見守り、 支え合うような人と人とのつながりがある
	地域ケアシステムの構築	高齢者等一人ひとりの状態に合わせた、きめ細やかな介護や生活 支援サービスが受けられる
	保健福祉サービスの利用支援 と質の確保	民間事業者等による介護や福祉 のサービスの質が高く、安心して 利用できる

[数値化の方法と領域の設定]

- ・ 最近の評価:「目指すべき生活環境の姿」について「どちらかというと思う」と回答した数
ー(マイナス)「どちらかというと思わない」と回答した数
- ・ 今後の優先度: 各グループ内で優先すべき項目を2〜3選択。各項目の回答割合(%)
- ・ 最近の評価についてはプラスマイナスゼロの値、今後の優先度についてはグループごとの回答割合の平均を基準値として以下の4つの領域を設定し、基本的に「B」に位置するものを優先的に取り組む必要が高いものとしている。



② 区民意識調査の制度設計に関する意見

前回の区民意識調査は基本計画の策定以前に実施したため、設問が分野別計画の体系に沿ったものではなかった。このため、今回調査では、できるかぎり体系に基づく施策単位での設問を設定するよう部会からも提起し、一定の改善が図られたが、施策に対応する設問が設定されていないものや、同一政策分野の施策が異なるグループで設問されているためニーズの比較ができないものがあるなど、なお精査し切れていない部分が見られた。

また、前回調査と今回調査では、標本数(前回:標本数 3,000 人・回答数 805 人、今回:同 5,000 人・1,471 人)が違うだけでなく、優先度を測るグルーピングの仕方も異なっていたため、区民ニーズの変化を単純に比較できない部分もあった。経年的に区民ニーズを把握するためには、制度の統一性を図っていく必要がある。

以下、区民意識調査の制度設計に関する主な改善意見を列記する。

- ・ 施策と設問の対応をより徹底させるとともに、設問の仕方によって回答結果に違いが出てくるので、さらに設問内容を精査する必要がある。
- ・ 設問内容からは、具体的にどのような事業が展開されているかが見えにくい、設問内容と施策・事業とが必ずしも対応していないケースも見られる。政策体系の構成や、計画事業の分類方法も含め、区民から見てより分かりやすい形に整理する必要がある。

例) 1-1の②「地域ケアシステムの構築」と1-2の①「自立支援体制の整備」

上記の 2 施策は、認知症や障害者など意思表示ができない人がきちんとサービスを受けられるようにするという点で趣旨が似ている。また、1-1 の③「保健福祉サービスの利用支援と質の確保」に分類されている福祉サービス権利擁護事業や成年後見制度は、質の確保とか第三者評価とは異なり、自立支援とセットで考えていくべきものである。

- ・ そもそも分野別計画に掲載されている各施策はそれぞれ重要なものであり、その中で予算配分に一定の濃淡をつけるために重点施策を選定しているものと考えられるが、それでもなお施策間に濃淡をつけがたいものも見られた。政策の柱立ての見直しも含め、優先度を測るグルーピングのあり方について見直す必要がある。

例) 5-4「災害に強いまちづくりの推進」

上記の政策分野の中で、②「応急・復興活動を円滑に行なう体制の整備」と③「災害に強い都市空間の形成」は、災害が起きた際にどうするかと災害の起きる以前に何をすべきかといった違いがあり、また、ソフトの施策とハードの施策という違いがあるが、いずれも優先度が高く、かつ区が当然やるべき重要な施策なので、どちらが重要か優劣をつけることは難しい。

③ 区民ニーズの反映のあり方等に関する意見

区民意識調査を政策形成過程への区民参加の一手法として活用するにあたり、区民ニーズの反映のあり方や施策重点化のあり方等に関する主な意見を以下に列記する。

- 重点施策の選定にあたっては、原則として、区民ニーズ（優先度）の最も高いものを尊重すべきであるが、アンケートに答えられない人たちの声をどうすくいあげていくか、数値結果だけで判断できない部分もある。特に障害者や高齢者等の当事者の声は調査結果に表れにくく、また、既存の施策の範囲内で考えているだけでは、当事者のニーズに対応した新たな施策・事業がなかなか出てこない。
- 個々の政策分野において区民ニーズに基づいて重点施策を選定するだけでは、区全体としてどういう方向性を目指すのかという大きな柱が見えてこない。都市間の差別化が進む中で、それぞれの政策分野ごとの重要な課題を関連づけ、豊島区独自の方向性をどう打ち出していくかが求められる。

例) グループ⑫副都心池袋のまちづくり

区は、都市再生の政策分野（5-1「魅力あるまちづくりの推進」）の中でも、「池袋副都心の再生」を特に重要な施策とし、設問も別枠で設定している。様々な重要課題を関連づけ、区独自の方向性を打ち出す“超重要政策”として「池袋副都心の再生」を位置づけるならば、5-1の中の一施策にとどめるのではなく、例えば5-0に位置づけるなど、より高いレベルに位置づけた上で、区のビジョンを示す必要がある。また、そうしたビジョンを示す際には、分かりやすく明確なコンセプト（キャッチフレーズ）を掲げるとともに、積極的に情報発信し、区民の意見を広く聴きながら進めていく必要がある。

- 民営化等を推進するために予算づけがされている場合、裏返せばこれまで区がやってきた事業を一方で切っているという側面がある。重点化の実態を判断するためには、新たに予算化されている部分とリストラしている部分との双方を考慮する必要がある。

(2) 重点施策の見直しについて

① 見直しの視点

- 基本的に、評価がマイナスで、優先度が平均より高いBの領域にあって、より優先度の高い施策を区民ニーズが高いものと判断する。
- 区民ニーズと重点施策がマッチしている場合は見直しの必要性がないものとし、その逆に、区民ニーズと重点施策との間にズレが生じている場合は見直しの対象とする。
- 区民ニーズに有意な差が見られない場合は、3年間で区民ニーズの変化や、この間の社会状況等の動向、区の政策方針等を踏まえて総合的に判断する。

以上の視点に立って検証した結果、見直しの必要性が認められる政策分野は、下表の通り6政策分野である。

基本計画分野別体系の政策	必要性(○=あり)
1-1 地域福祉の推進	
1-2 高齢者・障害者の自立支援	○
1-3 健康	○
2-1 子どもの権利保障	○
2-2 子育て環境の充実	○
2-4 学校における教育	
2-5 地域における教育	
3-1 心ふれあうコミュニティの形成	
4-1 みどりの創造と保全	
4-2 環境の保全	○
4-3 リサイクル・清掃事業の推進	
5-1 魅力あるまちづくりの推進	
5-2 魅力ある都心居住の場づくり	
5-3 交通体系の整備	
5-4 災害に強いまちづくりの推進	○
5-5 身近な安心と安全の確保	
6-1 都市の魅力による集客力の向上	
6-2 産業振興による都市活力創出	
7-1 文化によるまちづくりの推進	
7-2 芸術・文化の振興	
7-3 生涯学習・生涯スポーツの推進	

② 見直しに対する意見

* 領域欄の★印はBの領域の中で最も優先度が高いもの

1-2 高齢者・障害者の自立支援

政策	施策(網掛けが重点施策)	前回	今回	ニーズの変化
1-2	高齢者・障害者の自立支援			
	①自立支援体制の整備	★B	★B	①に対するニーズがより明確化し、重点施策とのズレが広がっている
	②介護予防の推進	B	D	
	③社会参加の促進 (設問数2:自己実現/バリアフリー度)	B	D	
	④福祉サービス等の基盤整備	—	D	

前回調査では①の優先度が最も高かったものの、施策間でそれほどの差が見られなかったのが、今回はその差がより明確になってきている。要介護にならないよう予防することも必要だが、実際に介護を要する高齢者や障害者が、いかに自立した生活を送れるかの方が、より切実な問題として捉えられ、区民ニーズに現れたものと考えられる。また、区は基本計画策定当初、持続可能な社会保障制度の観点から②を重点施策に位置づけたが、19・20 年度と②の施策に関する新規拡充事業はなく、重点化の実態に乏しい状況も見られるので、区民ニーズを踏まえ、②から①への見直しが必要である。

1-3 健康

政策	施策(網掛けが重点施策)	前回	今回	ニーズの変化
1-3	健康			
	①健康づくりの推進	A	D	④の優先度が著しく増大し、重点施策とのズレが生じている
	②多様化する保健課題への対応	—	A	
	③健康危機管理	D	C	
	④地域医療の充実	A	★B	

今回の調査で④の優先度が著しく増大した背景には、医療現場の人材不足や中小規模病院の経営難が社会問題化していることや、区内の民間病院の閉院などの影響が考えられる。豊島区の地域医療は民間に負っている部分が大きく、区が民間医療機関に対し経営面での支援を行うことは現実的ではないが、医療機関情報の一元的な把握と情報発信、医師会との連携強化等、区が仕掛けをつくることで充実化できる部分もあるはずである。

一方、①の優先度は相対的に低下しており、前述の1-2とも共通するが、介護予防や健康づくり等の個々の区民の自主的な取り組みが前提となるものより、実際に問題に直面している人が必要なサービスを受けられるようにすることに対する優先度が高く、こうした実働的なサービス提供に対するニーズの高さは、他の政策分野にも共通の傾向として見られる。

以上の点を踏まえ、①から④への見直しが必要である。

2-1 子どもの権利保障、2-2 子育て環境の充実

政策	施策(網掛けが重点施策)	前回	今回	ニーズの変化
2-1 子どもの権利保障				
	①子どもの権利の確立	B	★B	③と①②の優先度が逆 転し、重点施策とのズ レが生じている
	②安全な生活の保障			
	③遊びと交流の保障	★B	D	
2-2 子どもの権利保障				
	①総合相談体制の推進	D	D	②に対するニーズが明 確化し、重点施策との ズレが広がっている
	②多様な保育ニーズへの対応	D	★B	
	③サービス提供システムの整備	D	B	

- ・ 2-1 子どもの権利保障については、前回と今回の調査で優先度が逆転しており、その背景には、「いじめ自殺予告」ニュースが社会的に大きな問題になったこと等による影響も考えられるが、現にいじめや虐待を受けている子どもをどう救うかが、より切実な問題として捉えられたものとする。

そうした観点からすると、設問が分けられていない①と②のどちらを重点施策とするかについても、意識啓発等の事前予防的な対策より、実際のいじめや虐待をどう解決していくかという実働の部分重視し、③から②への見直しが必要である。

- ・ 2-2 子育て環境の充実については、地域の中に相談相手がいない状況の中で①の相談体制も必要ではあるが、より直接的・実働的なサービスの提供に対するニーズの方が高く、区民ニーズを踏まえ、①から②へ見直す必要がある。

4-2 環境の保全

政策	施策(網掛けが重点施策)	前回	今回	ニーズの変化
4ー2 環境の保全				
	①都市公害の防止	B	D	②に対する優先度が非常に高く、重点施策とズレが生じている
	②都市環境の保全	－	★B	
	③地域美化の推進	★B	B	
4ー3 リサイクル・清掃事業の推進				
	①ごみ減量・リサイクルの推進	A	A	ニーズに大きな変化が見られない
	②資源循環型清掃事業の推進	－	－	

4-2の②については前回設問がなかったのでニーズの変化を比較できないが、今回は優先度が突出しており、地球環境問題への社会的な関心の高まりの中で、②の方が重大な課題であるという区民意識の表れと考えられる。また、区も「環境」を未来戦略推進プランの重点政策に掲げ、特に今年度は、「環境都市づくり元年」として、環境をプランの最重点政策に位置づけており、基本計画の重点施策の見直しに先んじて、施策の重点化を図っている。区民ニ

ズの顕著な変化と区の施策展開も踏まえ③から②への見直しが必要である。

なお、4-3 リサイクル・清掃事業の推進については、②に対応する設問がないので政策内でのニーズ比較はできないが、リサイクルについては、環境問題ともつながる部分で様々な事業展開の可能性が高いので、重点施策については①のままとするのが適当である。

5-4 災害に強いまちづくりの推進

政策	施策(網掛けが重点施策)	前回	今回	ニーズの変化
5-4	災害に強いまちづくりの推進			
	①防災行動力の向上と連携	D	D	③の優先度が依然として高いが、②の優先度が急増している。
	②応急・復興活動を円滑に行う体制の整備	B	B	
	③災害に強い都市空間の形成	★B	★B	
	④総合治水対策の推進	—	C	

③については、居住環境総合整備事業や狭あい道路の拡幅整備等のハードな事業で構成されているため、前回調査で都市整備関係の政策グループの中に設問設定されていたのが、今回もそのままとなっていた。このため、数値的には③の優先度(*5-3グループ内での優先度)が高くなっているが、5-4のグループ内で単純に比較することができず、さらに②に対する優先度が著しく伸びており、どちらが重要か優劣をつけることが難しい。

また、震災に伴う延焼による被害拡大が懸念される中で、木造密集地域を抱える豊島区では、従来、③を重点施策としてきたが、建物の耐火の部分はかなり進んでおり、一方建物の共同化は土地の権利が絡むので調整が難しく、事業があまり進んでいない現状にある。

③を重点施策のままとするか、或いは現実的には②の方が実効性が高いという観点から②を重点施策とするか、さらには、②も③も重要であり、ハードとソフトに分けて基本計画の体系を見直す必要があるといったいくつかの考え方があり、そうした点を踏まえて区内部でさらに検討する必要がある。

