

協働・政策部会

「最終答申に向けた部会報告」

目 次

検討経過	1
I 政策の実施過程における協働	2
1. 協働の視点に立った補助金制度の構築	2
(1) 基本的な考え方	2
(2) モデル事業の展開 ① 「協働事業補助金」	3
2. 公益的な区民活動組織への協働事業委託の推進	5
(1) 基本的な考え方	5
(2) モデル事業の展開 ② 「協働事業委託モデル事業」	7
3. モデル事業を具体化するための環境整備	10
(1) 中間支援機能の強化	10
(2) モデル事業の展開に向けた仕掛けづくり	11
II 政策の形成・評価過程における協働	13
1. 区民参加手法としての区民意識調査の活用	13
(1) 区民ニーズを反映した重点施策の選定	13
(2) 課題と今後の活用のあり方	17
2. 政策eモニター制度のモデル実施	19
(1) 新たな参加の掘り起こし効果の検証	19
(2) 課題と今後の活用のあり方	21
3. 協働の視点に立った評価のあり方	22
(1) 協働モデル事業における評価手法	22
(2) 補助金制度全般における評価のあり方	24

平成21年2月

検討経過

本部会は、「政策を軸にした区民との協働による自治体経営の新たな仕組み」を検討テーマに掲げ、政策の実施過程における協働推進策として「補助金」と「事業委託」を取り上げ、また、政策の形成過程における新たな区民参加手法として「区民意識調査」と「政策eモニター制度」の検証を通じ、政策サイクルの各過程への参加・協働のあり方を検討してきた。これまでに、それぞれの基本的な方向性を「中間報告」（20年4月）に、さらに、より具体的なレベルでのモデル案を「中間答申」（20年10月）にまとめてきた。

以上の経過を踏まえ、本報告では、政策の形成・実施・評価のサイクルのうち、未検討であった評価過程での協働のあり方のほか、残されたいくつかの課題を検討するとともに、これまでの検討内容を総括し、「最終答申」に向けた部会報告として提出するものである。

なお、「中間答申」以降の主な検討項目は以下の3点である。

- (1) 協働事業の評価のあり方
- (2) モデル事業を具体化するための環境整備
- (3) 基本計画の重点施策の見直し

本報告をもって、約1年半に及んだ本部会の検討も終了する。多くの自治体が「協働」を自治体経営の基本方針に掲げる一方で、ともすると行政側の言う「協働」という言葉だけが独り歩きしている現状が見られる中で、区民の視点からのいくつかの提案が成せたものとする。今後は、これらの提案の具体化を通じ、行政と区民との「協働」に対する共通理解が広がっていくことを期待する。

◆ 部会開催経過

回	開催月日	主な検討内容
第1回	19年7月20日	豊島区のNPOの現状と中間支援組織の事例 豊島区の活動支援策の現状と他自治体の取り組み事例
第2回	9月7日	補助金制度の現状と課題
第3回	9月20日	協働の視点に立った補助金制度のあり方
第4回	10月25日	公益的な活動団体への事業委託のあり方
第5回	11月30日	事業委託に関する考え方(論点整理)
第6回	12月13日	区民活動センターのあり方
第7回	20年1月25日	政策形成過程への区民参加のあり方
第8回	2月27日	部会報告案の検討
第9回	5月26日	課題の整理と検討スケジュール
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	協働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	基本計画の重点施策の見直し
第13回	9月11日	部会報告案について
第14回	10月22日	協働事業の評価のあり方
第15回	11月13日	モデル事業を具体化するための環境整備について
第16回	11月26日	基本計画の重点施策の見直し
第17回	21年2月20日	(予定)

Ⅰ 政策の実施過程における協働

1. 協働の視点に立った補助金制度の構築

(1) 基本的な考え方

- 「補助金」を「協働」の土壌を広げるためのツールとして位置づけ、区民の視点からその使い勝手や運用のあり方を見直す必要がある
- その具体的な方策として、現行の「区民活動支援事業補助金」の中に新たに「協働事業補助金」の枠組みを設け、地域課題を解決するための継続的な取り組みへの支援を強化する

① 区民活動支援事業補助金の現状と課題

平成 13 年度の補助金制度改革により、区民の主体的な活動の支援を目的とする公募審査型補助金として創設された「区民活動支援事業補助金」については、制度運用が 7 年を経過する中で以下のような問題点が生じている。

i) 申請件数の減少、交付団体の固定化の傾向

制度の周知が十分に図られておらず、区民の自主的な地域活動の裾野を広げていくという制度の趣旨が活かされていない。また、区との共催事業、協働的な事業を毎年度審査対象とすることは馴染まない。

ii) 補助金の使い勝手

・ 補助期間

単年度補助では活動の継続性が保障されず、毎年度の申請手続きにかかる労力やコストが活動組織の負担になっている。

・ 補助率

総事業費の 50%以内という一律の上限設定は、自主財源が得にくいボランティアな地域活動組織にとっては申請の足枷になっている。

・ 補助対象経費

事業の直接経費のみに限定され、通常事業の実施に伴って派生する間接的経費(人件費・事務所経費等)は対象外とされているため、継続的な事業展開を目指す活動組織の基盤強化につながりにくく、単発的なイベント事業への助成が中心になりやすい。

iii) 効果の検証

申請時には区民参加の審査委員会による厳密な審査が行われているが、補助金を交付したことによって地域にどのような効果もたらされたかの事後の検証がなされておらず、実績報告書も公開されていない。

iv) 補助金制度全体のあり方

「区民活動支援補助金」と「重要政策補助金」との区分が区民の目から見て分かりにくい。
また、「重要政策補助金」の交付基準が明確でなく、予算額にも大きな差がある。

② 改善の方向性

以上の問題点を改善するための方向性について、中間報告では以下の通りまとめた。

i) 協働の視点に立った補助金区分と弾力的な運用

「区民活動支援事業補助金」の交付対象事業のうち、自主的な区民活動の裾野を広げていく事業と、地域の公共的な課題を解決するために継続的に取り組む必要がある事業とを区分・整理する。

前者については従来の「創出支援型」の充実を図り、後者については新たに「協働事業補助金」として位置づけ、補助期間・補助率・補助対象経費等の弾力化を図っていく。

ii) 総合的な評価システムの構築

補助金交付の公正性・透明性を確保するために、補助事業によりどのような効果が地域社会にもたらされているかを評価する仕組みを設け、その評価結果を公開する。こうした評価の仕組みは、区民活動支援事業補助金に限らず、補助金制度全般について求められる。

iii) 補助金のための財源確保策

限られた予算内での配分にとどまらず、例えば、寄付金に対する税控除制度を活用した支援基金の創設や、公益信託、コミュニティファンド等、他自治体の取り組み等を踏まえ、地域内の資金を循環させる仕組みを新たな財源確保策として検討していく。

(2) モデル事業の展開 ① 「協働事業補助金」

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">○ 「区民活動支援事業補助金」の中に、新たな枠組みとして「協働事業型」を設け、補助期間の複数年化、補助率の引き上げ等の弾力化を図る○ 複数年の支援期間を通じ、資金面だけではなく、活動をフォローアップしていく支援を行い、活動組織の基盤強化、さらなる発展につなげていく |
|---|

中間報告で示した考え方を踏まえ、中間答申では、協働の視点に立った補助金制度の具体的なメニューとして、「区民活動支援事業補助金」の中に新たに「協働事業型」を創設することを提起した。

① 協働事業型補助金の目的

- ・ 地域の公共的な課題を解決するために、区との一定の役割分担・協力関係の下に、地域で継続的に取り組まれている協働的な事業に対する支援を強化する。
- ・ 活動内容がマンネリ化しがちな現状を打開するために、活動に対する評価や助言、活動情報のPR、活動組織間のネットワークづくり等の資金助成以外の支援の仕組みを取り入れ、活動への

新たな参加や広がりを生み出していく。

- ・そうした総合的な支援を複数年間継続的に実施する中で、活動組織の基盤強化を図り、将来的には、補助事業から委託事業への転換を図っていく。

② 制度の概要

i) 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、「協働」(※)の視点を加味し、以下の要件を追加する。

- (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(行政の意識・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(公的サービスとして必要な事業)
- (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

※中間答申では、「協働事業補助金」「協働事業委託」と一般的な「補助金」「事業委託」とを切り分ける基準について、「公共の補完性」の強弱で示した。この場合の「公共の補完性」は、「公共サービスとしての必要不可欠性」と「協働に対する行政の意識・行動の変化の必要性」のふたつの側面から捉えられる。

ii) 補助内容の弾力化

- (1) 補助期間 1年→3年
- (2) 補助率 総事業費の1/2以内→2/3以内
- (3) 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。

iii) 評価制度の導入

- (1) 中間報告会(事業途中年度)
 - ・公開プレゼンテーション方式
 - ・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
- (2) 事業評価(事業終了後)
 - ・交付団体と所管課による相互評価(自己評価)
 - ・第三者機関(補助金等審査委員会)による審査→継続交付・事業委託化の可否
 - ・評価結果の公開

2. 公益的な区民活動組織への協働事業委託の推進

(1) 基本的な考え方

- 公益的な活動組織の基盤強化を図るため、「事業委託」の手法により、公共サービス分野への参入拡大を図るとともに、民間企業に委託することとは異なる価格以外の社会的な価値を評価していくことが必要である
- 「事業委託」を広げていくための具体策として、現在行政が行っている事業の中から、公益的な区民活動組織に委託することにより、より効果的・効率的な事業展開が期待できる事業を抽出し、それに対する企画提案を公募する行政提案型の「協働事業委託方式」を導入する

① 協働事業提案制度の現状と課題

平成 15 年度に創設した自由提案方式の「協働事業提案制度」は、制度開始から 5 年を経過する中で以下のような問題点が生じている。

i) 提案件数の減少

制度発足当初こそ 2 桁だった提案件数は、2 年目以降 1 桁に落ち込み、ここ数年はほとんど提案がなされていない。

ii) 事業化実績の低さ

・ 区民活動組織と行政とのニーズのミスマッチ

区民活動組織からの提案内容が、必ずしも行政として取り組むべき事業としての必要性が認められないケースが多い。

・ 事業化のための財源が確保されていない

制度のための財源措置がなされていないため、新たな予算化が必要な事業は実現に結びつきにくい。

・ 協働事業に対する行政側の意識

協働事業に対する全庁的な認識やルールが確立していないため、提案を受けても所管課で積極的に取り組むモチベーションが低い。

② 改善の方向性

以上の問題点を改善するための方向性について、中間報告では以下の通りまとめた。

i) 行政提案型協働事業委託方式の導入

行政と公益的な活動組織のニーズをより効果的にマッチさせるために、行政の側から委託対象事業を提示し、それに対する企画提案を公募する行政提案型の事業委託方式を導入する。

この場合、公益的な活動組織の基盤強化が目的であるので、単なる安上がりの下請けとすることなく、一定の管理コストも含め適正な事業経費を積算する必要がある。

委託対象事業については、以下の観点から抽出する。

- 区が直接執行している事業

区が執行するよりも公益的な活動組織に委託することにより、事業の効果的・効率的な実施が期待できる事業（幅広い地域参加、地域コミュニティの活性化、地域ニーズへのきめ細かな対応等）

- 現在補助金を交付している事業

補助事業から委託事業に切り替えることにより、活動基盤の安定・強化が図れる事業

- 民間企業に委託している事業

公益的な活動組織に委託することにより、価格以外の社会的な価値の創出が期待できる事業

- ii) 公共分野への参入機会の拡大

i) の事業委託メニューは、公益的な活動組織に絞って委託先を募集するもので、契約形態は随意契約となることが予想されるが、契約の公平性・公正性という観点から言えば、民間企業も含めた公平な競争入札による事業者選定が原則である。

しかしながら、資本金額や営業年数等の民間企業を前提にした指標により登録業者の格付けがなされている現行の入札制度のもとでは、組織基盤の弱いNPO等の非営利団体が入札に参入することは現実的には難しい。

そうした参入障壁を緩和し、ある程度事業能力のある活動組織が公共分野に参入しやすくするための方策として、将来的に以下のような仕組みを導入することを提起する。

- 入札制度参加のための業者登録要件の緩和

公益的な活動組織を評価するための独自指標の導入（事業実績、寄付金収入、地域人材・ボランティアスタッフ数、地域貢献度等）

- 総合評価型事業委託制度

公益的な活動組織に委託することによって生じる事業領域別の社会的な価値を評価基準とする新たな総合評価制度の創設（コミュニティ形成・市民参加、地域密着型のサービス供給・地域ニーズへのきめ細かな対応、起業支援・地域活性化等）

- 参入拡大のためのガイドラインの策定

コンペティション方式による委託事業者選定時の参入枠の確保、複数団体による共同受注方式（ジョイントベンチャー型）の採用

(2) モデル事業の展開 ② 「協働事業委託モデル事業」

モデル事業を通じ、公益的な活動組織の公共サービス分野への拡大を図るとともに、「協働事業」に対する行政と公益的な活動組織双方の共通理解・意識変革につなげていく

中間報告で示した考え方及び豊島区内の活動組織の現状を踏まえ、中間答申では、「協働事業委託」の実績を広げていくための具体的なメニューとして、「協働事業委託モデル事業」の実施を提起した。

① モデル事業の目的

i) 公益的な活動の活性化

組織規模が比較的大きく事業能力のある活動組織が必ずしも地域密着型でない豊島区の現状を踏まえ、事業型を志向する中規模程度の活動組織が事業収入を得られる機会を増やし、個々の活動組織の基盤強化を図ることを通じ、区内の公益的な活動全体の活性化を促進する。また、モデル事業を通じて、活動に対する評価手法や経費積算方法等の条件整備を図る。

ii) 協働に対する意識変革

「協働事業」としての意義を踏まえ、行政の関わり方として単なる業務委託とは違う配慮がなされたか、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評価を行い、協働に対する相互の意識変革につなげていく。

② モデル事業の概要

i) モデル事業の類型

(1) 提案型(プロポーザル型)協働モデル事業

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。

(2) ジョイントベンチャー型協働モデル事業

(1)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、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。

ii) 公募対象の範囲

- ・ 公益的な活動組織に限定して公募、随意契約する

ただし、できるかぎり公平性・公正性を確保するため、公募プロポーザル方式を採用し、区民参加の第三者機関が公開審査により選定する仕組みを作る。

- ・ 区外の活動組織も対象とする

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現状を踏まえ、区内における公益活動の総量拡大、区内組織への波及効果を目的に、区外の活動組織も対象とする。ただし、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。

iii) 対象事業の抽出

- ・ 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、抽出する。
- ・ 具体的な事業例(庁内意向調査結果等による)
 - 区民活動センター運営委託(相談・コーディネートのための専門的スタッフの配置)
 - 地域区民ひろば運営支援(運営協議会による自主運営化支援、運営ノウハウの提供)
 - 精神障害者の就労支援相談業務(就労支援センターへの促進員の配置)
 - エコライフフェアの実施(実行委員会のコーディネート)

iv) 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)

(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

3. モデル事業を具体化するための環境整備

(1) 中間支援機能の強化

効果的な支援を展開していくためには、支援策に関する情報提供・相談・仲介を行う窓口、その他活動組織の発展段階に応じて必要な支援を行う中間支援施設として、「区民活動センター」の機能強化を図る必要がある

現在の区民活動センターについては、「中間報告」において、その現状と課題を整理した上で、改めて中間支援施設として位置づけていくために、以下の見直しが必要であることを提言した。

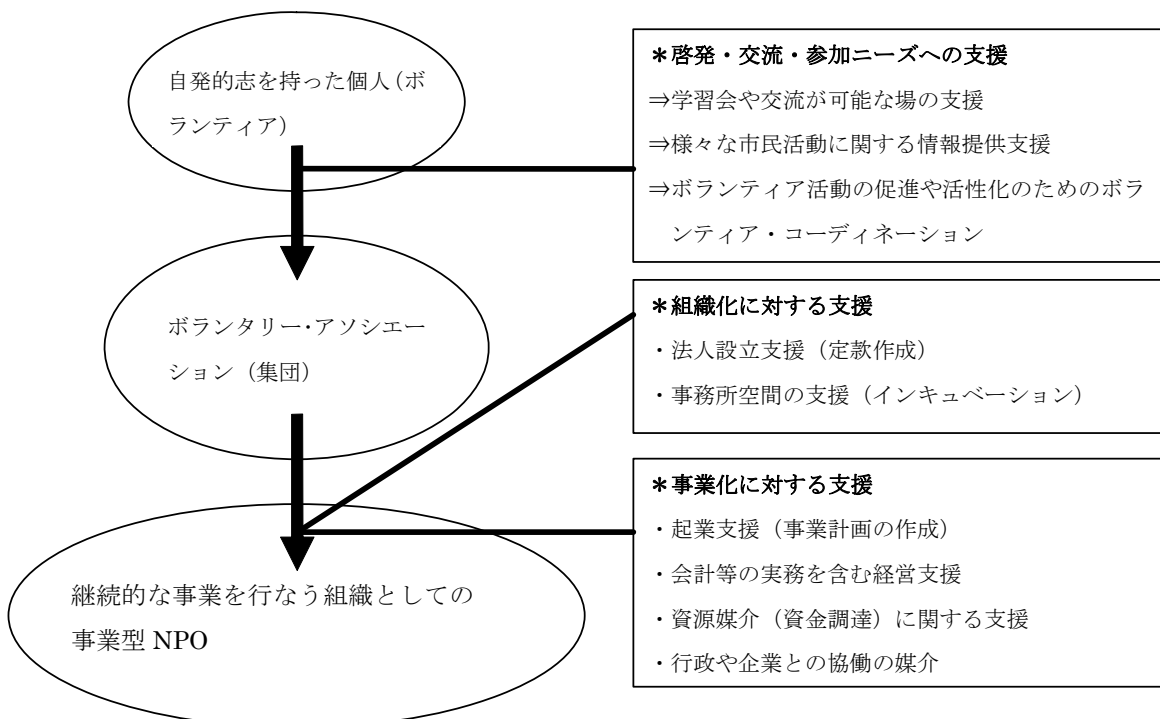
① 施設の再配置も含めたセンターのあり方の見直し

現在の区民活動センターは、区の「基本計画」で3カ所整備予定とあるうちの1カ所として、東部区民事務所内の空き室を活用して併設されたものだが、利用時間や使い勝手等の面でかなりの制約がある。区民活動センターの役割を、単なる活動場所・事務所機能の提供にとどめるのではなく、専門的な相談・仲介機能を担う中間支援施設として位置づけるならば、現在の施設条件を前提とした機能強化のあり方とともに、施設の移転・新設の可能性も視野に入れて見直す必要がある。

② 運営方式の見直し

現行の運営協議会方式では常駐スタッフの配置が困難な状況にある。中間支援機能を十分に発揮するためには、現行の運営協議会方式を見直し、中間支援のノウハウを持つ民間事業者への業務委託方式に切り替えるとともに、専門スタッフにより活動組織の発展段階に応じた多様な支援を展開していくことが望ましい。

【NPOの発展段階と必要とされる支援】



以上の提言を踏まえ、区は「区民活動センターあり方検討委員会」を設置し、具体的な見直し方策を検討、その成果として「豊島区区民活動センターあり方検討報告書」（平成 20 年 10 月）がまとめられた。この報告書については、本部会にも報告がなされたが、「運営方針の見直し」を核に、「中間報告」で提言した方向性に合致するものであり、報告書の趣旨を踏まえた見直し及び必要な予算措置が図られることを期待する。

なお、同報告書の中で、区民活動センターが担うことが期待される中間支援機能の具体的な事例として、「地域区民ひろば」の運営協議会による自主運営化支援と、本部会の提言に基づくモデル事業の実施にあたっての情報提供・申請手続き等の相談支援があげられているが、後者についてはモデル事業を実施する上でも必要な機能であると考ええる。

一方、前者の区民ひろば運営協議会に対する支援については、協議会の法人化や契約手続き等におけるサポートに関しては中間支援機能として問題なく位置づけられると思われるが、運営を補完する他の NPO 等とのマッチングについては、運営ノウハウを伝えて協議会を育てて行くという視点だけではなく、NPO が運営協議会と協力し合う中で地域とつながり、NPO 自身も育っていくという視点も必要である。そうした双方の視点を踏まえ、それぞれの運営協議会の状況に応じ、行政がある程度誘導しながら、モデルケース（成功事例）を示していくこと必要があると考える。

(2) モデル事業の展開に向けた仕掛けづくり

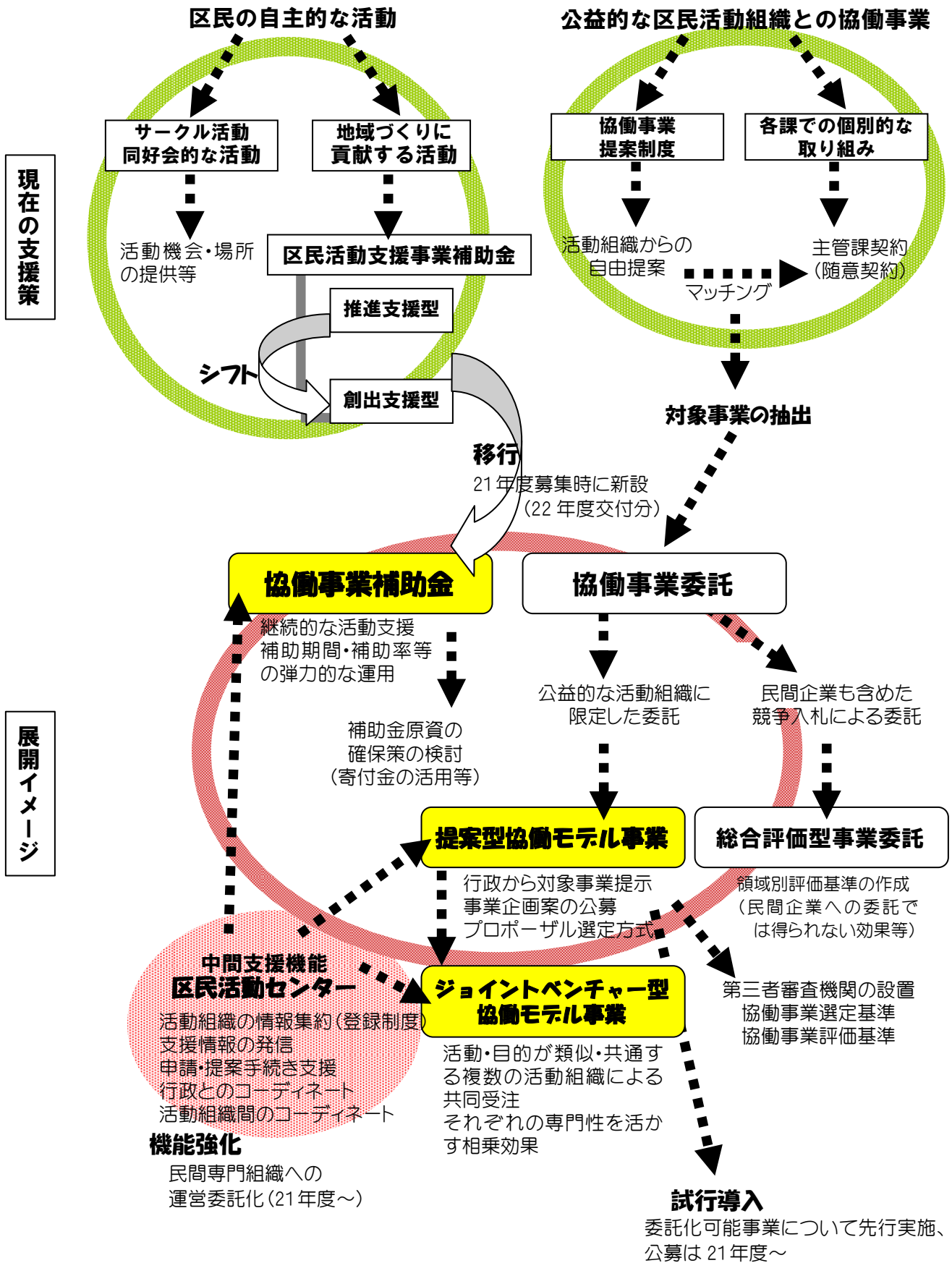
ジョイントベンチャー型の協働事業を具体化していくためには、区民活動組織間をつないでいくコーディネーターの役割が重要であり、モデル事業の具体化につながる仕掛けを工夫していく必要がある

モデル事業を展開していくためには、担当事務局が先導して所管課のニーズと活動組織とをマッチングし、協働事業の実績を積み上げていく必要がある。特に、複数の活動組織が共同受注するジョイントベンチャー型のモデル事業を具体化していくためには、組織間をつなぐコーディネーターの役割が重要になってくる。

一方、そうした行政サイドからの働きかけは、どもすると行政主導の事業展開になりやすい。これを打開していくには、行政の発想を超える自発的なアイデアを掘り起こし、新たな事業の芽を育てていくような働きかけが必要であり、また、その提案を具体的な事業化に結びつけていくための仕掛けを施す必要がある。

そうした仕掛けのひとつとして、例えばジョイントベンチャー型モデル事業への応募をゴールとし、第三者の視点から企画提案づくりをサポートするコーディネーターを配置した上で、具体的な事業企画提案を作っていくためのワークショップを設けるなどの取り組みを、来年度のモデル事業の展開スケジュールに合わせて事前に実施していく必要がある。

モデル事業の展開イメージ



II 政策の形成・評価過程における協働

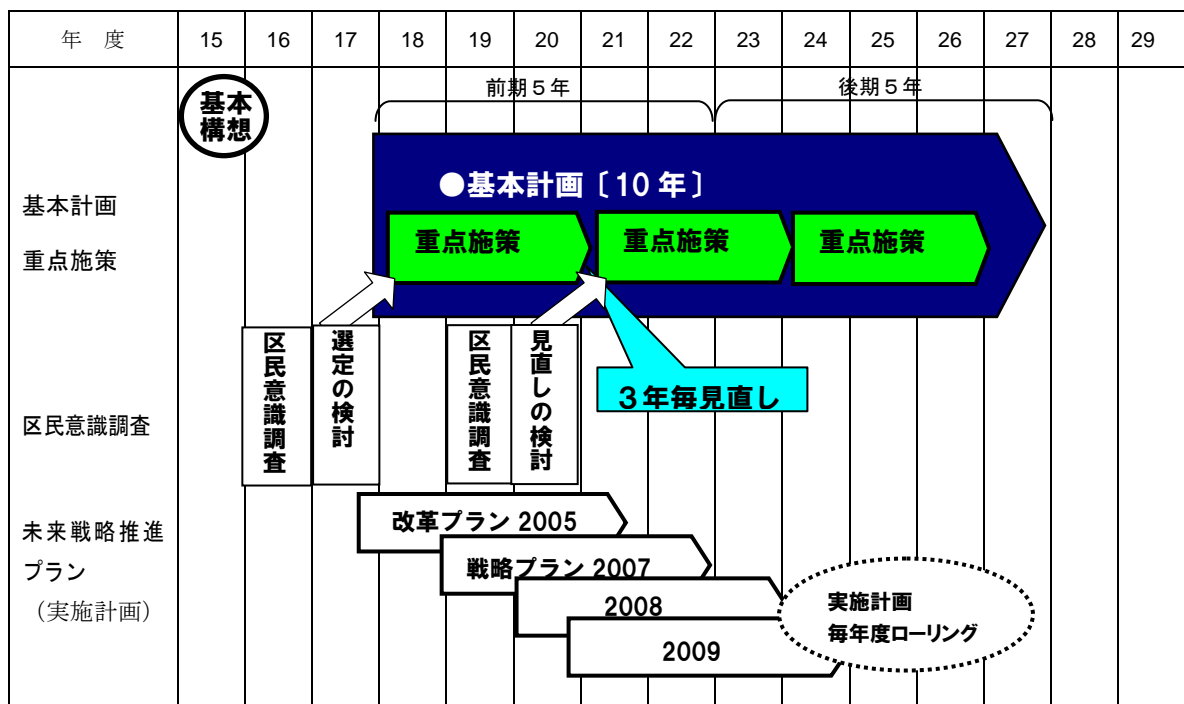
1. 区民参加手法としての区民意識調査の活用

(1) 区民ニーズを反映した重点施策の選定

- 19年度に実施された「協働のまちづくりに関する区民意識調査」の分析結果に基づき、区民ニーズを反映した重点施策の見直しについて提言し、一定の見直しが行われた。今回の検証を通じ、なお制度としての改良の余地はあるものの、新たな区民参加手法としての位置づけがなされつつあるものとする
- 重点施策に基づく財源配分の状況についても、分野によってバラツキがみられるもの、全体平均ではおおよそ新規・拡充事業の半数が重点施策に振り向けられており（21年度予算については未検証）、一定の機能を果たしていることが認められる

① 重点施策の見直しについて

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の指針として、基本計画（平成 18 年 3 月）の政策分野ごとに重点施策を選定している。こ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、地域の生活環境に関する現在の満足度と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選定を行う仕組みを導入している。また、時代や社会の変化に対応するため、3 年ごとに区民意識調査を実施し、区民ニーズの変化等を踏まえた見直しを行うこととしている。



本部会では、平成19年8月に実施された第2回目の区民意識調査結果に基づき、重点施策と区民ニーズとの対応状況を分析して「中間報告」にまとめ、見直しの必要性が認められる政策分野についての具体的な見直し意見を「中間答申」において以下の通り提言した。

◎印が基本計画策定当初に選定された重点施策

★印が前回（17年3月実施）、今回（19年8月実施）調査で最も区民ニーズが高かったもの

政策	施策	重点施策	区民ニーズ		意見要旨
			前回	今回	
1-2 高齢者・障害者の自立支援					
	①自立支援体制の整備		★	★	区民ニーズとのズレが広がってきていることを踏まえた見直しが必要
	②介護予防の推進	◎			
	③社会参加の促進				
	④福祉サービス等の基盤整備				
1-3 健康					
	①健康づくりの推進	◎	ニーズに明確な見られぬ		④に対するニーズが著しく増大していることを踏まえた見直しが必要
	②多様化する保健課題への対応				
	③健康危機管理				
	④地域医療の充実			★	
2-1 子どもの権利保障					
	①子どもの権利の確立			★	③から①②へのニーズの逆転を踏まえた見直しが必要
	②安全な生活の保障				
	③遊びと交流の保障	◎	★		
2-2 子育て環境の充実					
	①総合相談体制の推進	◎	ニーズに明確な見られぬ		②に対するニーズが明確化してきたことを踏まえた見直しが必要
	②多様な保育ニーズへの対応			★	
	③サービス提供システムの整備				
4-2 環境の保全					
	①都市公害の防止				③から②へのニーズの逆転を踏まえた見直しが必要
	②都市環境の保全			★	
	③地域美化の推進	◎	★		
5-4 災害に強いまちづくり					
	①防災行動力の向上と連携				②と③の設問グループが異なるため単純な比較ができない、政策体系の見直しも含めた検討が必要
	②応急・復興活動を円滑に行う体制の整備		(★)	(★)	
	③災害に強い都市空間の形成	◎	★	★	
	④総合治水対策の推進				

以上の「中間答申」の意見を踏まえ、区内部での具体的な検討・調整が行われ、区の見直し案が部に提示された。なお、「5-4災害に強いまちづくり」については重点施策の選定ではなく、設問のグルーピング及び政策体系のあり方に関する意見であるため、今回の見直し対象には含めず、基本計画の見直し時期(計画期間の前期が終了する5年)に合わせて検討することとされた。

◆区の見直し案

【現行】

【検討結果】

施策		施策
1-2 高齢者・障害者の自立支援		1-2 高齢者・障害者の自立支援
①自立支援体制の整備	変更	①自立支援体制の整備 重点
②介護予防の推進 重点		②介護予防の推進
③社会参加の促進		③社会参加の促進
④福祉サービス等の基盤整備		④福祉サービス等の基盤整備
1-3 健康		1-3 健康
①健康づくりの推進 重点	変更せず	①健康づくりの推進 重点
②多様化する保健課題への対応		②多様化する保健課題への対応
③健康危機管理		③健康危機管理
④地域医療の充実		④地域医療の充実
2-1 子どもの権利保障		2-1 子どもの権利保障
①子どもの権利の確立	変更せず	①子どもの権利の確立
②安全な生活の保障		②安全な生活の保障
③遊びと交流の保障 重点		③遊びと交流の保障 重点
2-2 子育て環境の充実		2-2 子育て環境の充実
①総合相談体制の推進 重点	変更	①総合相談体制の推進
②多様な保育ニーズへの対応		②多様な保育ニーズへの対応 重点
③サービス提供システムの整備		③サービス提供システムの整備
4-2 環境の保全		4-2 環境の保全
①都市公害の防止	変更	①都市公害の防止
②都市環境の保全		②都市環境の保全 重点
③地域美化の推進 重点		③地域美化の推進

また、それぞれの検討結果に対する区の意見は以下の通りである

1-2 高齢者・障害者の自立支援	介護予防の重要性は依然として変わらないが、“予防”以上に、地域における自立した生活を続けていく上で、現に“支援”を必要とする高齢者・障害者に対するサービスの充実を図ることに重点を置く必要があると判断した。
-------------------------	--

1-3 健康	生活習慣病による死亡が6割を占め、高齢者健康診査で要指導・要医療が95%という状況であり、さらに健康づくりに力を入れる必要があると判断した。昨今、医師や医療の不足が社会問題となっているが、豊島区内の医療機関の密度は、他自治体と比較して高水準である。
2-1 子どもの権利保障	子どもの虐待防止や通学路等の安全対策は以前より事業を充実してきている。「遊びと交流の保障」の主要事業である子どもスキップ事業などに力を入れて取り組むことで、子どもの健全育成とともに、「子どもの権利の確立」と「安全な生活の保障」を進めていくことが、より効果的であると判断した。
2-2 子育て環境の充実	相談体制の重要性は依然として変わらないが、これまでの取り組みにより相談機能は、施策展開が広がりつつある。このところ人口増加による保育園待機児が増加傾向にあること、働き方の変化に対応する一時保育等の子育て支援サービスの多様化が課題となっていることから、重点を変更すべきと判断した。
4-2 環境の保全	豊島区は、平成20年を環境都市づくり元年として位置づけ、低炭素社会に向けた取り組みを重点的に展開することを表明した。公園や道路など公共空間へのポイ捨てやマナー向上に対応する「地域美化の推進」よりも、地球温暖化のCO2削減やヒートアイランド対策に重点を置く必要があると判断した。

中間答申で示した5つの政策分野についての見直し意見のうち、3分野については区民ニーズを反映した見直しが行われたことになり、基本計画における「時代の変化に対応した見直しの仕組みづくり」、「区民参加による基本計画の進捗状況の確認」について、一定の成果が得られたと考える。

しかし、その一方で、「1-3 健康」「2-1 子どもの権利保障」については、豊島区におけるこれまでの施策展開の経緯や社会状況の変化等も踏まえ、区としての戦略的・総合的な判断が優先された形になっている。一定の庁内検討を経て出された結論であるので、それに対して改めて異論を唱えるものではないが、選定結果に対する部会の意見を付記する。

・「1-3 健康」

「1-2 高齢者・障害者の自立支援」において「介護予防の推進」から「自立支援体制の整備」に重点施策の見直しが図られたのと同様に、直接的・実働的なサービスに対するニーズの高い分野であり、本来的に「健康づくりの推進」は行政がやるべきことなのか疑問が残る。

・「2-1 子どもの権利保障」

子どもの安全対策について、区民の感覚として以前より充実してきているという実感が持ちにくく、重点施策選定の理由としてやや違和感を覚える。

いずれにしても、区民ニーズと異なる政策判断を行う場合には、その理由を区民に説明する責任がある。重点施策の見直しについては、「未来戦略推進プラン」の改定に合わせ、パブリックコメントの実施が予定されているので、その際に区民への説明がきちんとなされることを期待する。

② 重点施策に基づく財源配分のあり方について

具体的な方法としては、重点施策を中心に新たな事業展開を図ることにより、財源配分の重点化が図られている。過去2年度の重点施策からの新規・拡充事業の選定状況は以下の通りである。

	新規・拡充事業総数	選定事業数	選定率(%)
平成19年度	140	71	51%
平成20年度	146	65	45%

過去2年度の予算編成においては、新規・拡充事業のほぼ半数が重点施策に振り向けられており、一定の重点化が図られていることが認められる(21年度予算については、現在編成作業中であり、本報告には検証結果を掲載できなかった)。

しかしながら、重点施策による財源の「選択と集中」は、新規・拡充事業の選定においてだけでなく、休廃止あるいは縮小など、スクラップしている部分も含め、総合的に図っていくことが本来の趣旨であり、その点は今後の課題として、より効果的な仕組みづくりを進めていくことが求められる。

(2) 課題と今後の活用のあり方

- 区民意識調査は、区の政策全般に対する区民意向を広くすくいあげるための新たな参加手法としては一定の評価ができるが、政策形成過程への区民参加を進めていくためには、よりきめ細かな施策・事業レベルでの参加手法も検討していく必要がある
- 現在の基本計画の政策・施策体系は従来の行政のタテ割り組織に準じたもののため、課題に応じて横断的に取り組むべき施策や事業の全体像が見えにくい。計画体系の見直しを図っていくと同時に、効果的な課題解決のための横断的な組織づくりについても検討していく必要がある

① 新たな区民参加手法としてのあり方

もとより、基本計画に掲げられている各施策は、すべて区として取り組むべき重要な施策であり、その中での重点施策の選定は、より効果的な財源配分を行うために、施策間に一定の濃淡をつけることを目的とするものである。区民意識調査の活用は、そのウェイトづけに区民ニーズを広く反映させることが趣旨であり、その点では区民参加の新たな手法として評価できる。

ただし、この手法は、個別の施策・事業レベルでの区民の意向をすくいあげるものではなく、ある意味では政策形成過程への区民参加の「入口」にあたるものと言え、これのみで「政策形成過程への区民参加」が十分とは言いがたい。

したがって、個別の施策・事業レベルでよりきめ細かく区民の声を反映させていく仕組み、あるいは政策形成につながる事業評価の段階で区民の意見を聴く仕組み、特にサービス提供に関わる事業において、提供体制も含めた「サービスの質」を区民がチェックできるような仕組みについては、別途考えていく必要がある。

② 政策・施策体系と事業の仕分けのあり方

各施策の下で、実際にどのような事業が行われているかについて、アンケートの設問のみから読み取ることは難しく、設問内容から区民が意図することと個別の事業内容とは必ずしも合致していない。また、区としての一定の考えに基づき事業の仕分けがなされていると思われるが、ひとつの施策に組み込まれる事業に幅があって一括りにできないものや、区民の目から見れば一体的に取り組むべき事業が別々の施策・政策分野に分散されているものも見受けられる。

そもそも現在の基本計画の政策・施策体系そのものが、従来の行政のタテ割り組織に準じた体系になっているため、横断的に取り組むべき施策の全体像が掴みにくい。こうした点については、次期基本計画の改定にあたって見直しを図っていくことが必要である。

同時に、横断的な施策展開を図っていくためには、タテ割りの行政組織のあり方そのものについても見直しを検討していく必要がある。その際、従来の時限的なプロジェクトチーム方式では、責任の所在が明確でなく、予算執行の所管部局との関係でも限界が見られるため、より効果的な施策展開が図られるよう、課題を解決するための施策形成から実際の事業の実施、さらに評価のプロセスまで一貫して連携していけるような、課題ごとの横断的な組織づくりについて検討すべきである。

③ その他の改善に関する意見

・ 設問内容の見直し

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。

・ 設問体系の見直し

「災害に強いまちづくりの推進」等、施策間に濃淡をつけがたいものが見られた。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。

・ 政策間の比重

個々の政策分野における重点化だけではなく、区全体としてどのような方向をめざすのか、政策間の比重も含めた総合的なビジョンを打ち出していく必要がある。

こうした観点からの重点化の例として、区は「池袋副都心の再生」を最重点政策として昨年「池袋副都心グランドビジョン」を策定した。区の問題意識と区民の関心の双方とも高い政策分野であり、区民意識調査においても別枠で設問が立てられている。今後、ビジョンに基づく個々の施策展開にあたっては、より多くの議論、幅広い区民の意見を反映させていくことが求められる。

・ 基本計画の進行管理への区民参加

基本計画では、年度ごとに計画の進捗状況について確認し、その結果を「行財政改革プラン(未来戦略推進プラン)」で明らかにするとしている。また、プランの改定にあたっては、区民参加の委員会を設置し、進捗状況を報告するとともに、改定に向けた意見を聴くものとしている。

今回の重点施策の見直しにあたり、本部会がそうした区民参加システムを試行したことになるが、今後も継続的な進捗状況のチェック、また予定される基本計画の見直しも含め、区民参加の仕組みを構築していく必要がある。

2. 政策eモニター制度のモデル実施

(1) 新たな参加の掘り起こし効果の検証

- 無作為抽出による参加呼びかけという新たな手法を活用し、政策eモニター制度を19.20年度の2年間にわたってモデル実施した結果、これまで区政に関心の薄かった層の掘り起こしに一定の効果があることが検証された
- 特に2年次目は、主に1年次目からの継続参加希望者を対象に、委員会の検討課題である「地域協議会」にテーマ絞りアンケート(4回)を行ったが、継続的な応答や、テーマに対する考えを深めていくプロセスを通じ、より具体的・建設的な意見が多数提出された

① 実施概要

【19年度】

- ・モニター数：250名

『協働のまちづくりに関する区民意識調査』(平成19年8月実施)の標本(住民基本台帳から無作為抽出した2年以上在住の18歳以上の5,000名)を活用し、調査票郵送時に政策モニターへの参加を同時募集、501名応募のうち抽選により決定

- ・参加方法：「郵送」「ファックス」「携帯電話メール」「パソコンメール」の中から希望選択
- ・実施期間：平成19年10月～20年2月(毎月1回、計5回のアンケート)

【20年度】

- ・モニター数：114名

19年度からの継続参加希望者(94名)と区のホームページ上で募った公募者(20名)

- ・参加方法：「携帯電話メール」「パソコンメール」のいずれかに限定
- ・実施期間：平成20年8月～12月(計4回のアンケート)

*5回目は参加希望者によるオフ会として21年3月に開催予定

② 実施結果

【19年度】

回	設問テーマ	主な回答内容
第1回	モニターの属性 応募動機	応募動機では「地域のまちづくりに関心があるから」(約6割)が最も多い。
第2回	近隣関係	居住形態別の「町会加入割合」は「一戸建て」が約8割と高いのに対して「賃貸住宅」では約2割にとどまっている。
第3回	地域情報	生活に必要な情報として、「豊島区全域の情報」(3割)より「地域別の情報」(7割)に対するニーズが高い。
第4回	地域区民ひろば	「年齢制限がなくなったこと」(約7割)、「区民の自主運営方式を目指すこと」(約6割)は「良い」と概ね評価している。

第 5 回	モニター事業の検証	無作為抽出で参加を呼びかける方法について 8 割以上の参加者が「幅広い区民の声を聴く上で有効」と評価。
-------	-----------	---

【20 年度】

回	設問テーマ	主な回答内容
第 1 回	モニターの属性、地域課題を「話し合う場」	約 9 割が「住民同士が地域の課題について話し合うことは必要」と回答
第 2 回	「話し合う場」の現状と課題	住民同士が「話し合う場」の現状について、約 6 割が「機能していない」と回答
第 3 回	「地域協議会」のメンバー構成	町会等の様々な地域活動団体のほか、「若い世代も含めた幅広い参加」、「新たな参加の呼びかけ」が必要との意見が多い
第 4 回	「地域協議会」の役割・機能	「地域の中で困ったことが起きたときに相談・話し合いができる場」としての期待、また、「提案がきちんと反映されているかを検証する仕組み」が必要との意見が多い

③ 効果の検証

・ 新たな参加者の掘り起こし

19 年度参加者の約 8 割が、今回が「初めての参加」としており、また、「無作為抽出することで、幅広い区民の声を聴くことに役立った」と約 8 割の方が答えていることから、新たな参加の掘り起こしに効果があったことが検証された。

また、従来の広報紙等を通じた呼びかけでは高齢者に偏りがちだった傾向が見られたが、「無作為抽出」で各年齢層に直接参加を呼びかけたことにより、40 代を中心に 10 代から 80 代まで、幅広くバランスの取れた年齢層からの参加が得られた。

・ 双方向性コミュニケーションの可能性

1 回限りのアンケートでは、設問できる範囲に限界があり、また一方的に区が訊きたいことを訊くだけになりがちだが、前回の結果を返しながらか次の設問につなげていく方式で複数回やりとりすることで、テーマを掘り下げていくことができ、参加意識が高まるとともに、区政に対する関心の喚起につなげることができた(約 7 割が「複数回のアンケートのやり取りで区役所が身近になった」と回答)。20 年度は、テーマを「地域協議会」に絞るとともに、設問ごとに「記述式」の選択肢を加えたところ、「無回答」はゼロとなり、記述回答の内容も、より具体的・建設的な意見が多く寄せられた。

また、アンケート以外にも、区に対する意見や相談等が寄せられるなど、区側とモニターとの心理的な距離が近くなり、一定の信頼関係を築くことができたという副次的な効果もあった。

(2) 課題と今後の活用のあり方

- 2年間の検証結果を踏まえ、新たな区民参加手法として、今後も活用を図っていくことが求められる
- 具体的な活用策として、地域の幅広い区民の参加をめざす「地域協議会モデル事業」において、協議会の活動をモニタリングする「地域eモニター」としての導入を図りたい

① 課題

・参加方法の選択範囲

19年度は、郵送・FAXも含めた参加方法の中からの希望選択制としたが、20年度は「eメール」に限定して試行した。これに対し、「郵送やファックスによる参加方法も残してほしい」といった声が多数寄せられ、また、19年度末の意向調査で「継続参加希望」は約7割あったが、実際に20年度も継続参加したのは4割に満たなかったことは、参加の方法を限定したことが大きな要因になったと考える。

幅広い参加を保障していくためには、できる限り参加方法の選択範囲も広げていくことが求められる。

・モニター間のコミュニケーション

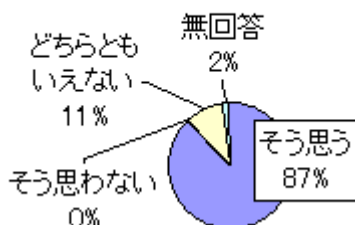
複数回のアンケートのやりとりを通じ、区とモニターとの双方向的なコミュニケーションはある程度図られたが、「モニター同士のコミュニケーション」にまでつなげることはできなかった。

このため、参加者同士が直接意見交換できる場として、20年度中に「オフ会」を区で設定する予定であるが、会場に来ることができないモニターも多数いると考える。モニターからの意見にも、「電子会議室」や「SNS」(ソーシャル・ネットワーキング・サービス:コミュニティ型の会員制サービス)の活用があげられており、インターネットを活用したそうした参加の仕組みについても検討されたい。

② 今後の活用のあり方

19年度の参加者の約9割が「こうした取り組みは、今後も続けるべきだ」と回答している。また、「地域協議会」にテーマに絞った20年度のモデル実施の中で、「地域協議会」のモデル事業を実施する際に、「政策eモニターを地域ごとに募集する方法は有効か」と質問したところ、約8割が「有効だと思う」と答えている。こうした意向を踏まえ、今後の具体的な活用策として、「地域協議会モデル事業」において、協議会の活動をモニタリングする「地域eモニター」としての導入を図りたい。

【こうした取り組みは今後も続けていくべき】



【政策eモニターを地域ごとに募集する方法は有効であると思いますか】



3. 協働の視点に立った評価のあり方

(1) 協働モデル事業における評価手法

「協働」と「事業成果」のふたつの評価軸を設定し、「評価」のための「評価」ではなく、評価を通じて「協働」への相互理解を深めていくことを目的とする

① 基本的な考え方

i) 評価対象

「協働」という視点から、区民活動組織と行政(所管課)の双方が評価対象とする。

ii) 評価の視点

以下の通り、「協働」という側面からの評価と、その結果としての「事業成果」の側面からの評価のふたつの評価軸を設定し、事業によっていずれかの評価軸に重点を置く。

	「協働」の評価軸	「事業成果」の評価軸
評価項目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協働のプロセス 相互理解、協働を進めていく上で の配慮がなされたか ・ 協働による効果 協働事業を通じて活動組織の自立 性は高まったか、協働事業を通じ て行政(職員)の意識・行動が変革 されたか(単なる丸投げではなく、 行政が実施した場合のコスト・労力 をきちんと見ていく必要がある) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業目標の達成度 参加者数、件数等の数量的評価 ・ 事業の質的な向上 サービスの向上、活動の地域での 広がり等の付帯的な効果(民間事 業者への委託、行政の単独実施で は得られない効果) ・ 公共的な事業を実施する上での責 務の遂行(ただし個人情報を取り 扱い等については事業内容によっ て事前の協議が必要)
重点を置く事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域課題解決型(一緒に汗をかく) 事業 ・ 比較的事業費の低いボランティア な自主的事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・ サービス提供事業(公共的な業務 の委託に近い事業) ・ 一定額(例 100 万円)以上の公金を 投入する委託事業

iii) 評価手法

(1) 事業を実施するにあたっての事前の目標設定

前項の考え方に基づき、評価対象となる事業の成果や協働することで得られる効果など、ふたつの評価軸のどちらに重点を置くか等についてについて事前に協議し、相互の共通認識のもとに目標を設定する。

(2) 事業の中間過程での評価

・ 評価の方法

協働事業補助金:中間報告会

3年間の補助期間の1～2年次目に公開プレゼンテーション方式で開催

審査員による意見・助言、活動組織間の交流を目的とする(スコア方式で事業の成否を審査するのではなく、活動団体の支援につながるような助言等により活動の改善・発展を促す)

協働事業委託モデル事業

報告会という形ではなく、事業を実施していく中で改善点を協議していく仕組みを設ける

・ 活動レポーターの活用

区民、学生、区若手職員等をレポーターとして公募し、活動の取材、活動レポートの作成、ホームページでの公開等により活動をPRする。活動レポートは次項の中間報告会でのプレゼン資料として活用するほか、協働事例集(区職員向けマニュアル)に掲載し、職員への周知を図る。

(3) 事業実施後の評価

○ 自己評価(相互評価)

・ 評価方法

事前協議に基づいて作成した評価シート(共通)への記入

* 評価項目はなるべく簡素で課題が見えやすいものとする

・ 評価項目

設定目標(「協働」評価軸&「事業成果」評価軸)の各達成度について、未達成原因や課題を検証し、次の協働事業にフィードバックする。

○ 第三者評価

・ 評価方法

自己評価シート及びヒアリング・質疑等による総合評価、評価結果の公開

・ 評価機関

協働事業補助金:補助金等審査委員会

協働事業委託モデル事業:別途審査機関の設置

・ 評価項目

	「協働」の評価軸	「事業成果」の評価軸
協働事業補助金	協働プロセスにおける改善点の提言	交付の継続、事業委託化の可否
協働事業委託モデル事業		事業の継続の可否

(2) 補助金制度全般における評価のあり方

- 補助金交付の公正性・透明性を高めるために、交付状況・事業報告を公開するとともに、補助金交付による地域への効果、地域社会のニーズに即した交付の必要性を検証する仕組みが必要である
- 補助金制度全般の枠組みについて見直し、区民から見て分かりやすい補助金区分の再編を図る必要がある

① 総合的な評価システムの構築

平成13年の補助金制度改革により、従来の団体補助・事業補助が一旦すべて廃止され、事業補助に一本化された上で、区民の自主的な活動を支援するための「区民活動支援事業補助金」と、区の政策を実現するために区自ら補助金の交付をもってこれに積極的にかわる「重要政策補助金」に大別された。

「区民活動支援事業補助金」については、毎年度の申請に基づき、「補助金等審査委員会」による審査を経て交付が決定されているが、それ以降は各所管課において予算付けがなされ、事業終了後の報告書の提出も各所管課で個別に取り扱われおり、補助金の交付により、区民活動の活性化に向けてどのような効果が地域にもたらされているかを総合的に検証・評価する仕組みは設けられていない。

また、「重要政策補助金」についても、それぞれの所管部局が定める交付基準に基づき、財政局による査定を経て交付が決定されているが、補助金だけを取り上げた評価・検証する仕組みも設けられていない。

区では、毎年度「補助金一覧」を作成・公表しているが、公金を財源とする以上、さらにその効果を検証し、公開していくことにより区民に対する説明責任を果たしていくことを期待する。

② 補助金区分の見直し

現行の補助金区分は、前述の「区民活動支援事業補助金」「重要政策補助金」及び「その他の補助金」の3種類に区分されているが、公益的な活動に対する支援という補助金本来の趣旨に則り、補助金区分のあり方も含め、補助金全般にわたり、見直しを図る必要がある。

また、前回の制度改革から約10年が経過する中で、どのように改革の趣旨が実現されたかを検証するとともに、この間の社会経済状況の変化も踏まえ、改めて補助金制度全般のあり方を再構築することが求められる

【交付状況】

区 分	平成 18 年度		平成 19 年度	
	件数	予算額(千円)	件数	予算額(千円)
区民活動支援事業補助金	88	20,662	90	21,163
重要政策補助金	64	296,068	59	287,529
その他の補助金	98	5,338,883	106	2,090,179
計	250	5,655,613	219	2,398,871