

公民連携による人材育成・政策形成に関する一考察～埼玉県ふじみ野市の事例を中心に～

藏田幸三（千葉商科大学）

Keyword：公民連携、PPP、地方創生、地域活性化、人材育成、

【問題・目的・背景】

(1) 問題提起

地方創生、持続的な地域経営を実現していくために、最も重要な要素のひとつが、職員および市民の人材育成であり、それらの人材による主体的・自律的な政策形成の仕組みを構築することである。「市民協働」や「公民連携」に言及しない地域はほとんどないが、具体的な人材育成・政策形成を行っている地域はほとんど存在しない。

先行研究として、行政と市民との協働や政策形成への市民参加、地域における人材育成について、それぞれを取り上げたものは存在するが、公民連携による人材育成と政策提言を視野に入れたものは、ほとんどないと考えられる。特に、無作為抽出により、特別な関心・特性を持たない一般的な市民を対象として、地方自治体の政策形成の担い手を育成し、それらと連携した政策形成に取り組む事例は類例がない。

(2) 目的

埼玉県ふじみ野市で平成25年度から取り組んでいる公民連携による政策形成システムの構築にむけた「オールふじみ野未来政策会議」を事例として、公民連携による人材育成・政策形成のプロセスを実証的に明らかにすることを目的とする。本事業は、無作為抽出の市民から任意で参加した市民のグループによる、人材育成および地方自治体の政策形成への提案・実践・協力の取り組みである。図1は、「オールふじみ野」未来政策会議の基本的な仕組みを表している。

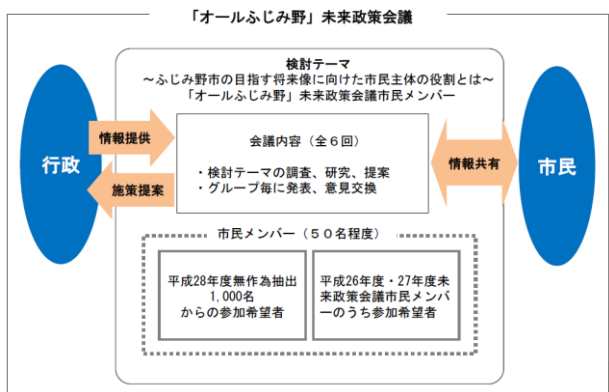


図1 「オールふじみ野」未来政策会議の仕組み図

(出典) ふじみ野市オールふじみ野未来政策会議 HP

(<http://www.city.fujimino.saitama.jp/categories/bunya/shisei/seisaku/allfujiminomiraiseisakaikai/>)

(3) 背景

1999年のPFI法制定、2003年の地方自治法改正による指定管理者制度の導入など、多様な公民連携手法が制度化されてきたが、政策や計画の形成過程等への参加・関与は限定的であり、審議会における市民委員の参加やボランティア活動等による協力、外部評価委員等への参画など、限定的・部分的な公民連携にとどまってきた。

ふじみ野市は、平成23、24年に、公募市民を判定人に加えて実施する「公開事業評価」の取り組みを実施した。当時の国が実施していた「事業仕分け」のように過去の行政の政策・事業を対象とした評価を行うことに加え、市民目線による新しい評価の視点を導入した独自の取り組みであった。

「オールふじみ野」未来政策会議は、公開事業評価の成果・改善の事業として生み出された。2年間の事業評価の経験を通じて、無作為抽出の公募市民が一定の政策情報の収集・判断・評価を行うことができる手ごたえが得られた一方、過去の事業評価を行うために後ろ向きな考え方に陥り、前向きなアイデアや戦略、手法などを引き出すことに限界があることが明らかとなった。

そこで平成25年から、無作為抽出の市民による、人材育成と政策提言を一体的に行う、公民連携の仕組みとして「オールふじみ野」未来政策会議が始まった。市民による政策提言や参加の取り組みが一過性であることに対して、ふじみ野市では継続的な行政と市民とのパートナーシップの仕組みを構築することを目指した。

表1 これまでの取り組み(平成25年以降)

実施年度	取り上げたテーマ・内容
平成25年度	(夏) ①シティ・プロモーション ②県立福岡高校跡地活用 (冬) ①人材育成講座 ②県立福岡高校跡地活用提案
26年度	公民館の適正な受益者負担のあり方
27年度	地方版総合戦略への提案
28年度	ふじみ野市最上位計画への提案
29年度以降	実践編として市民目線による普及啓発・広報事業に取り組む

(出典) 筆者作成

【研究方法・研究内容】

(1) 研究方法

平成 25 年度からオールふじみ野未来政策会議に関わるふじみ野市役所の職員、参加者へのヒアリング調査を行った。先行研究の整理・事例調査のために、文献調査・インターネット調査を合わせて実施した。実証的な調査の結果を通して、無作為抽出による特別でない市民が、地方自治体の政策立案プロセスに参加し、公民連携に関する知見を深め、コミュニティに関心を持ち、地域の事業の担い手になる要因、条件、影響を調査・分析した。

(2) 研究内容

本研究では、政策形成段階における公民連携のシステムづくりへの取り組みが、どのようなプロセスによって企画・立案・運営されてきたのか、詳細に調査し、その特徴を分析した。無作為抽出の市民による政策形成への関与という仕組みを採用した中で、極端な政策提案や議論の破綻のリスクの調整方法を検証し、オールふじみ野未来政策会議という、新しい行政のイノベーションを生み出す内部の政策形成プロセスも詳細に検討した。

あわせて、公民連携の政策形成に参加する市民の経緯、変化を調査した。まず、無作為抽出により通知を受けた市民が、どのような条件・要因・経緯によって参加を決定したのかを明らかにした。次に、参加を通じてどのようなメリットを感じ、参加を継続する要因となったのかを調査した。最後に、政策提言を終えた後、地域とのかかわりや行政への関心など、どのような効果・影響があったのかを分析した。

(3) オールふじみ野未来政策会議の事業化・運営

1) 立ち上げ段階（平成 25 年度）

オールふじみ野未来政策会議が立ち上がった背景には、平成 23 年度から 2 か年にわたって取り組んだ、「公開事業評価」がある。当時は政府全体で取り組んでいた政策・事業の評価や仕分けの取り組みを、無作為抽出の市民委員が評価員に加わるという先進的な形で実施された取り組みは、同市の事業評価・施策分析などの行政内の PDCA サイクルを回す重要な要素となった。

参加した市民からは、政策・事業の評価という難しい内容を理解するのに苦労したという声が聞かれる一方、行政の政策形成にかかわる過程に参加することを通じて、大きなやりがい、満足を感じたという声が多くあった。一方、行政側からは市民目線の政策評価という新しい視点が加わったことは重要な成果となったが、過去の事業

を振り返って検証するという政策評価に内在する特性のため、本来、期待された多様な市民の自由な意見、発想、提案などを活かすということが十分にできなかったという改善点も明らかとなった。

それらの改善点を修正するために、オールふじみ野未来政策会議が企画・立案された。市民目線の政策提案・参画を担保するために「無作為抽出」の方式は踏襲しながら、取り上げる対象として、所管課である経営戦略室が担うこれからのふじみ野市のまちづくりに関する政策課題・検討事項そのものを俎上に載せることとした。あわせて、市民目線でアイデア、提案が考えやすい、シティ・プロモーション（情報発信）も取り上げた。

各テーマについて 2 つのグループ（担当課職員チームと、市民と担当課以外の職員のチーム）に分け、3 回の検討によって与えられた個別課題に対する提案をまとめるというプログラムとした。参加人数を数名から、十数名に拡大することによって、一人一人の参加する市民の負担を軽減しながら、現状把握、内容分析、政策提言、普及啓発などを分担しながら実施できる仕組みを整えた。

表 2 立ち上げ時の課題・テーマ(平成 25 年夏)

テーマ名称	チーム	チーム構成員
シティプロモーション（ふじみ野市の魅力発信）について	A	産業振興課、秘書広報課
	B	市民等、担当課以外の市職員
旧福岡高校の利活用について	A	福岡高等学校跡地利用検討検討プロジェクト・チーム（事務局：改革推進室）
	B	市民等、担当課以外の市職員

平成 25 年は 2 日間にわたって、公開事業評価を午前、未来政策会議の討論を午後と行うことによって、来場者の市民にも二つの取り組みを比較できるようにプログラムを構成した。

2) 確立期（平成 25 年度後半～26 年度）

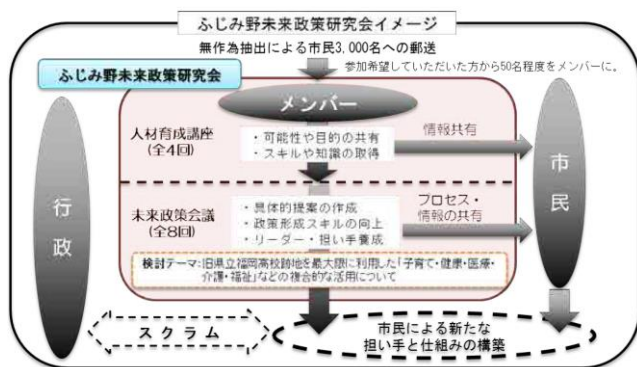
立ち上げ時の取り組みは、実施回数が 3 回、参加人数が十数名規模と比較的コンパクトな事業規模・内容であった。新規事業で新しい手法であったことから、この立ち上げの取り組み結果を踏まえて、本格的な制度設計、人材育成、体制構築を進めた。

実証実験の結果を踏まえて、回数も人数も倍増させ、最終的な政策提案のために必要な会議回数・時間を確保することとした。10 月から開始して、翌年 3 月までの取り組みと長期間にわたる活動期間を設定し、人材育成のための研修・講義を複数回、様々なテーマ、外部講師に

より実施することで、参加した市民と行政職員、関係者の基礎的な知識の習得や認識・意識の啓発、基盤となる信頼関係の構築を行った。

平成25年度後半には、重要な政策課題であった「旧埼玉県立福岡高校跡地の活用」を取り上げ、市民目線による地域資源・拠点である土地・建物をどのように活用するのか、自由な政策提案を行った。平成26年度には、市民を巻き込んだ議論が難しい「公民館の受益者負担」について、個別のテーマに対して市民自身が調べ、考え、議論することを通じた政策提言に取り組んだ。

表3 未来政策会議の事業スキーム(平成25年後半)



無作為抽出の市民が十数人集まって、ひとつのテーマについて議論を行うことは、単発的なワークショップやセミナーでは難しい場合が多いが、オールふじみ野未来政策会議では、数か月にわたって活動することに対して、自由意志で手を挙げて参加した市民が集まる仕組みとなっており、時間と回数をかけて情報を収集し、内容を理解し、事例を調べ、自分たちの考え方をまとめるということができる。

また、多様な属性を持つ市民が、同じメンバーとして参加し、対等な立場でふじみ野市の未来にむけた政策を話し合うことを通じて、利害対立が生じるような政策課題に関しても落ち着いた議論・検討を行うことも可能となった。最後には、広く市民を集めた発表会を行い、市長をはじめ、市役所の職員、地域関係者、市民が集まる場で、それまでの成果を発表し、ディスカッションする機会を設けた。そこでは、それまでの活動を通じて積み上げてきた、市民目線での議論を踏まえた提案・発表がなされ、参加者からの評価を得ることができた。

そのような取り組みを数回、積み重ねることによって、オールふじみ野未来政策会議という仕組みそのものに対して、実施前に懸念されていたような極端な市民意見の表出や会議内のコミュニケーションの不具合などの問題が適切にコントロールできるという信頼感を、行政およ

び市民の双方に確かめることができたと考えられる。

3) 発展期(平成27年度～28年度)

平成26年度までの実績を踏まえて、第4回となる平成27年度の取り組みは、これまでの個別テーマに関する議論、提案から一步踏み込んで、法定の行政計画の策定過程の一部に、オールふじみ野未来政策会議を組み込むこととなった。平成28年度には、ふじみ野市の最上位計画の策定に向けた市民目線の政策提案にも取り組んだ。

未来政策会議の運営方法の枠組みは、確立期のものを引き継ぎながら、内容面における充実を図ったのが発展期の特徴である。平成26年度までの個別課題を取り上げた時は、市民目線での「意見・アイデア」を市民自身がまとめていくことに主眼が置かれていたが、行政計画への提案ということになると、既存の政策体系や行政の取り組み状況、提案内容の実現性や運営方法なども含めた検討・提案が必要となる。

それを支えるために、事務局である経営戦略室を通じて、関係課からの情報提供や職員による説明、やりとりなどのコーディネイト・支援を行った。また、政策検討の過程で、提案する内容をどのように実現していくのか、実施するための体制をどのように構築するのか、という点も含めた検討を行いやすいように、事例・情報・アドバイスを重点的に行った。

平成27年度、28年度の取り組みを通じて、ふじみ野市の未来政策の形成に対するアイデア、発想を取り込むことにとどまらず、それらを担う市民自身の人材育成、担い手づくりにまで、活動の範囲を広げることができた。事業化、体制整備を行うためには、提案内容にとどまらず、計画的な位置づけ、他の事業との調整、予算・事業の組み立てなど、より実務的な事柄についても市民メンバー自身が関り、考え、行動する必要があったが、これまでの実績・蓄積を基盤として、円滑な公民連携の活動を行うことができた。

表4 行政計画への代表的な提案事項(平成27,28年)

平成27年度	総合戦略
	・ふじみ子ども新聞の創設、シティ・プロモーション、市民大学など
平成28年度	最上位計画
	・地域コミュニティ、福祉、教育、社会資本整備など幅広い分野に対する市民の役割を提案

(4) 参加した市民の動機・評価・変化

オールふじみ野未来政策会議の参加者が、どのような動機で参加し、実際の経験を通じて何が変化し、本取組

みをどのように評価しているのか、参加者へのアンケート調査・ヒアリング調査に基づいて検証する。

1) 平成 25 年の立ち上げ時からの参加者

① 動機：市報ふじみ野に掲載された市民参加の募集記事を見て、ちょうど定年退職をして時間ができたこともあり、軽い気持ちで行ってみようと考えた。

② 変化：参加するまでの想定とは異なり、実際に参加してみると、ふじみ野市の地域政策について勉強し、提案するという本格的な内容で、戸惑いもあった。しかし、活動が進む中で、同じように参加した市民メンバーとともに政策を調べ、考え、つくっていくという一体感が感じられ、とても楽しくなった。

③ 評価：ふじみ野市の未来に向けた政策を、市民自身が考え、提案し、行政がそれを受けとめてくれるという仕組みは、とても優れた取り組みであると感じている。

2) 平成 25 年度後半からの参加者

① 動機：無作為抽出による参加募集のお知らせが来たことがきっかけで参加した。それまで市との関りはほとんどなかったのが、よいきっかけとなった。

② 変化：年齢層は比較的高い人たちが多かったが、普段の生活では知り合うことのできない人たちと沢山出会うことができ、交流の輪が広がった。グループワークでは、意見の異なるメンバー同士が同じ目線で話し合うことで、相互に理解して提案をまとめることができた。

③ 評価：政策提案を行うことの楽しさを初めて知り、ひとりでも多くの市民にその機会が提供できればよいと考えている。また、生活や趣味、仕事などとは異なった多様な市民同士が知り合い、力を合わせることで、面白いアイデア、発想、事業を提案できる可能性を感じた。

3) 平成 27 年度からの参加者

① 動機：市からの無作為抽出の通知を受け取って、初めて未来政策会議のことを知り、興味を持って参加した。

② 変化：地域の政策を議論する場、というのは一般の市民ではなかなか体験できない貴重な機会だと感じて参加した。市の行政計画そのものにかかわる提案ということで、参加メンバーにも説得力のある、実現性を備えた提案をしなければならない、という緊張感があり、白熱した議論もなされた。年齢や性別、立場が異なる市民が、「ふじみ野市の未来のために」という共通の目的で話し合うことはとても意義があると考えている。

③ 評価：本事業に参加するまでは、ふじみ野市のことに強い興味・関心を持ってはいなかったが、この活動を通じて、ふじみ野市のことをよく知ることができ、一緒

に考える仲間ができ、政策提案を行い、それが現実の行政計画に反映されていくという経験ができ、とても貴重な経験となった。平成 29 年度以降も、継続的なつながり、活動に参加させてもらい、政策提言からもう一歩踏み出して、提案した事業の実施にも関わることができて、大きな転換点となった。

【研究・調査・分析結果】

平成 25 年度から平成 28 年度までのオールふじみ野未来政策会議の取り組み内容とそこに参加した市民の声による事業成果について検証してきた。それらの結果を分析すると、以下の 6 点が明らかとなった。

①オールふじみ野未来政策会議は、従来の事業評価のような過去の結果を検証する後ろ向きの取り組みから、未来に向けた政策を対象とすることで、行政と市民が同じ立場で連携できる仕組みを目指したものであること

②無作為抽出の市民に、グループワークを通じて、市民同士が関わりあう活動・検討のプロセスを導入することによって、未来志向の政策を考えるコミュニティを形成し、極端な意見・発言をコントロールできたこと

③ふじみ野市役所全体がチームとして、本事業の趣旨・目的を共有し、ともにふじみ野市の魅力的な事業としてチャレンジする意識を共有していたこと

④無作為抽出の市民への通知は、政策形成という場への関与が要因となって参加を決めた参加者が多いこと

⑤活動を通じて、行政のことを学び、知り合いが増え、政策形成の面白さが継続の要因となっていること

⑥政策提言後も、地域への愛着やコミュニティが継続し、持続的な活動の担い手となっていること

【考察・今後の展開】

(1) 考察内容

オールふじみ野未来政策会議は、人口 10 万人規模の合併自治体が、地域への愛着を市民に醸成するための人材育成を、公民連携による政策形成により実践した事例である。特別でない市民の政策参加、政策形成への市民目線の導入、政策提言を通じた人材育成、新しい市民同士のコミュニティ形成などに効果をもたらした。

(2) 今後の展開

今後、人口十万人規模の地方自治体において、オールふじみ野未来政策会議のスキームを応用・展開し、官民連携を推進することが求められる。