

協働のまちづくりにおける「出前講座」の実態と課題*

Actual condition and Problem of “Demaekouza” for Partnership Community Design*

村木崇洋**・中村隆司***・熱海郁三****

By TakahiroMURAKI**・TakashiNAKAMURA***・IkuzouATSUMI****

1. はじめに

1960年代の環境問題等における住民反対運動を起因とし、80年代以降住民参加のまちづくり¹⁾が試みられてきた。

さらに、1995年(以下、西暦は下二桁で示す。)の阪神・淡路大震災の復旧・復興過程を通じて住民の主体的な関与、専門家の支援、コミュニティが再認識されるとともに、パートナーシップを掲げるNPOの出現や地方分権のもと行財政に行き詰る地方自治体等の後押しもあり、今日では住民の主体性が強い「協働のまちづくり」に関心が集まっている。

「参加」と「協働」の言葉の定義は、未だ不確定で多くの論説がなされている²⁾が、著者は「参加」を「行政が運営や決定する事項に住民の意見を取り入れようとする形態」で、「協働」を「住民と行政が協力して運営・決定していく過程で協議していくという形態」であると理解している。

今日では、「協働」という言葉の浸透が先行し、実際には行政の意思に依存し、住民の主体性は十分に無いといったことが問題視されている。その原因の一つに住民の知識や認識の不足が考えられ、今後、本質的にも「協働」でまちづくりを行っていくためには、住民がまちづくりに関する知識や意識を学習していくことが出来るかどうかが重要である。

現在でも行政や公的機関でまちづくり講座の開講や市民活動センターの開設等の学習支援が試みられている。

学習支援に関する既往研究としては、野澤のリーダー・コーディネーター養成講座(以下、「養成講座」という。)の効果と課題に関する研究³⁾がある。それによると、養成講座により新たなまちづくり組織が誕生したという効果があり、その要因として行政の体制づくり等の受講促進が重要としている。しかし、この養成講座は、行政がテーマを定め、催し、住民は応募するだけという受動的なものである。そこで、本研究では能動的な学習への支援として「出前講座」に着目した。

「出前講座」に関して、文部科学省委託研究で生涯学習に関する取り組み例として紹介し、まちづくり学習への活用を述べた調査報告²⁾や一部都道府県教育委員会の実施状

況の調査報告³⁾はあるが、いずれも一覧を示す程度で全国的な動向や効果を捉えたものではない。

そこで、本研究では実態調査によって得られた動向や事例を通じて、「出前講座」が協働のまちづくりに資するための仕組みやその課題等について検討を行った。

2. 出前講座の仕組み

出前講座の一般的な仕組みを整理すると、図1のようになる。プロセスとしては、①講座を受けたい住民が、規定人数(5～10人が一般的)以上集めたグループを結成する。この場合、受講の為に一時的に団体結成しても良い。②行政は講座のメニューを常時公開し、住民グループは受けたい講座を選択、申し込む。③事前に住民グループと行政担当者で講座の要領を決める。場所はたいいてい住民グループが用意する。④当日、講師(職員等)が出向し、講義を行う。

3. 協働のまちづくりと出前講座

そもそも出前講座は、生涯学習の取り組みの一つとして、行政が情報提供する為に生まれたものである。⁴⁾生涯学習とは、「自己の充実・啓発や生活の向上のため、各人が自発的意思に基づいて、生涯を通じて行うもの」と定義されている⁵⁾が、この生涯学習とまちづくりの関係は、著者の持つ考えとは違った形で議論されていた。

今日でも「生涯学習のまちづくり」と頻繁に用いるが、これは「生涯学習を進める為に望ましいまちをつくる」という意味で用いられた言葉であり、「良いまちをつくる為の生涯学習」という意味ではなかった。⁶⁾しかし、本研究では後者の視点に立ち、出前講座が協働のまちづくりに資する点を以下の4点にまとめた。①住民がテーマを選択し、いつでも受

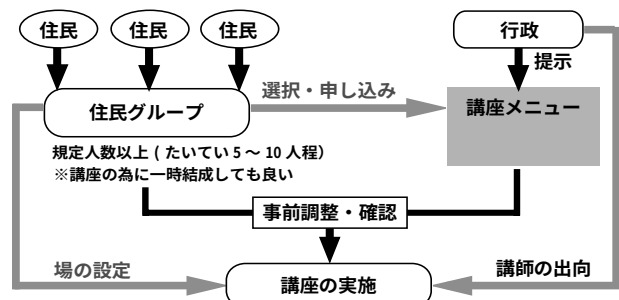


図1 出前講座の仕組み(一般例)

*キーワード: 市民参加, まちづくり学習

**学生員、工修、武蔵工業大学工学研究科都市基盤工学専攻
(東京都世田谷区玉堤1-28-1、
TEL03-3703-3111(内線3262), FAX03-5707-1156)

***正員、工博、武蔵工業大学工学研究科都市基盤工学専攻
(東京都世田谷区玉堤1-28-1、
TEL03-3703-3111(内線3260), FAX03-5707-1156)

****正員、ハオ技術コンサルタント事務所
(東京都目黒区鷹番1-14-21、
TEL03-3712-1358, FAX03-3712-1368)

講出来るという点から、住民のニーズに合致しやすい。②受講生はグループとして住民自らが確保するという点から、住民に主体性があり、住民間で波及しやすい。③新たに住民グループを結成し、同じことを学ぶという点から、新規の市民活動のきっかけとなり得る。④住民と行政が講座を共に催すという点から、住民と行政の関係が深まる。以上の点から、住民と行政による協働のまちづくりに資するのではないかと考えて、次章以降の調査で実態を探った。

4. 出前講座の実態調査

本研究では、出前講座の実施自治体を抽出する為に、事前に全1827自治体（東京都特別区含む）のWeb調査を行い、その結果、実施を確認出来た537自治体にアンケート調査を行った。（調査期間；2007年5～6月）調査項目は表-1に示す計14項目である。調査はメールとFAXで行い、313自治体から回答を得た。（回答率58.3%）なお、本研究は総合的な分野に関する出前講座に着目している為、環境、消防等に関する出前講座が多く見られたが、こうした特定分野に関する出前講座は対象外とした。

（1）実施動向

出前講座は調査対象の537自治体（全自治体の約30%）が実施していた。都道府県別では、表-2の様に神奈川県54.5%、大阪府53.5%で県内の半数以上の自治体が実施している反面、高知県では2.9%と少なく、地域によって大きな差が見られる。さらに、自治体規模別に見ると、表-3の様に特別市と特別区の実施率が高く、全体に対する実施率が約70%なのに対し、それ以外の比較的小規模な自治体では30%に満たない。これより、大規模自治体ほど出前講座を実施し、逆に小規模自治体では必要性がないとも言える。

（2）実施形態

a) 講座数

図-2に示した様に、50単位毎に区分すると51～100講座設置している自治体が多く、さらに10単位毎に見ると41～50講座設置している自治体が多い。この他、26自治体はメニュー外でも要望に応じて開講しており、4自治体はメニュー設定もせずに要望のみで実施している。ちなみに講座メニューは240自治体が毎年見直し・更新している。

b) 講座時間

図-3に示した様に、概ね2時間以内と規定しているが、比較的幅があることがわかった。但し、あくまでも規定時間であり、実際には1時間～1時間半での実施が多い。

c) 講師の種別

原則的には職員であるが、他にも市民、専門家、大学、首長等という回答を得た。内訳は表-4に示したとおりである。

表-1 調査項目

1) 講座内容に関すること
a.用意されている講座数はいくつですか
b.講座時間はおよそどのくらいですか
c.講師は誰が担っていますか（職員、市民、専門家、大学等々）
2) 導入時期に関すること
d.導入の目的はなんですか
e.導入年度はいつですか
f.参考にした自治体、事例はありましたか
3) 仕組みに関すること
g.講座の事前協議で行っていることは何ですか（内容の議論、要望受け入れ等々）
h.講座実施後に行っていることはありますか（住民アンケート、職員による報告等々）
i.講師の育成の為にしていることはありますか
j.出前講座と関連付け、活用を促している制度等がありますか（出前講座の受講促進、受講団体への他支援制度の案内等々）
k.講座メニューの更新はどのように行っていますか（年度ごと、何年か毎に定期的に、住民からの要望などを取り入れ不定期に、等々）
4) 効果に関すること
l.年間の講座実施数はおよそどれくらいですか
m.受講団体等の市民との関係に何か変化がありますか（受講後の継続的な付き合い等々）
n.講座を受講した団体による、効果が活きた事例など把握していることはありますか

（3）導入動向

a) 導入目的

図-5に示した様に14項目に分類することが出来、一自治体が複数回答していることから、出前講座は幅広い効果を期待して取り組まれていると推察できる。中でも「行政（相互）理解の向上」が160自治体と最も多く、次いで「まちづくりの推進」、「学習機会の創出」と続く。「協働」や「まちづくり」も上位にあり、協働のまちづくりへの効果を期待する自治体も比較的多いのではないかと考えられる。

b) 導入の推移

図-4に示した様に、99年と01年に40自治体近く導入されたことが分かる。累計導入数も増加傾向にあり、今後も出前講座を実施する自治体は増加する可能性が高い。「協働のまちづくり」を目的に掲げての導入は、98年の横須賀市、妙高市、呉市が最も早く、現在では37自治体が導入している。

c) 参考自治体

94年に導入した八潮市の事例が注目され⁴⁾、本調査でも42自治体が参考自治体に挙げており、出前講座の波及に寄与したことがわかる。この他にも177自治体が北九州市等の早期導入自治体の既存事例を参考にして導入していた。

（4）仕組みの特長

出前講座の一般的な仕組みに関しては2章で述べたが、本節では、自治体によって特長のある部分を整理する。

a) 事前協議

講座の前に行う協議での住民意向の反映度合いは表-5に示した様に大きく4レベルに分けることが出来る。

意向の取り入れ方法は直接聞く場合が多いが、松阪市の様に申込書に「特に聞きたい内容」欄を設けたり、東大和市の様に事前アンケートを行ったりという例もある。内容も、日程や特に聞きたい内容の他、千葉市の様に質問を予め聞いておくという例もある。さらに、講座担当者が直接対応する自治体と、事務局が対応した後に適切な講師を選定する自治体があるなど、自治体によってかなり差がある。

表-2 実施率上下10位

実施率上位	実施率下位
1 神奈川県 54.5%	38 鹿児島県 16.3%
2 大阪府 53.5%	39 奈良県 12.8%
3 兵庫県 48.8%	40 熊本県 12.5%
4 富山県 46.7%	41 秋田県 12.0%
5 新潟県 45.7%	42 鳥取県 10.5%
6 山口県 45.5%	43 和歌山県 10.0%
7 岐阜県 45.2%	44 愛媛県 10.0%
8 東京都 45.2%	45 沖縄県 9.8%
9 埼玉県 42.9%	46 徳島県 4.2%
10 愛知県 42.9%	47 高知県 2.9%

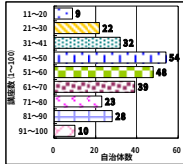


図-2 講座数(右)50単位 左)10単位

表-3 都市規模別実施率

特別市・特別区	実施数	自治体数	実施率
政令指定都市	15	17	88.2%
中核市	24	35	68.6%
特別市	31	44	70.5%
特別区	10	23	43.5%
特別市・特別区	80	119	67.2%
上記外自治体	457	1708	26.8%
実施自治体中の割合	80	537	14.9%
全自治体中の割合	119	1827	6.5%

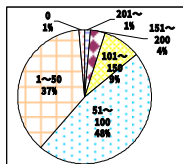


図-3 講座時間

表-4 講師種別

職員	役所、公的機関、外郭団体
市民(団体)	市民、NPO、ボランティア団体
専門家	コンサルタント、民間企業、NPO(専門系)
大学	研究室、教授
道長	市長、町長

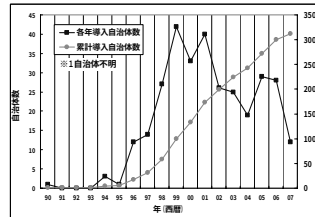


図-4 導入自治体数の推移

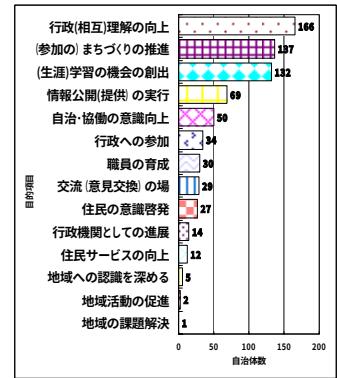


図-5 目的分類

表-5 協議の住民意向反映レ

①無反映レベル	協議を行わず、規定とおり実施する
②確認レベル	行政が要領を決め、打ち合わせで照会する
③調整レベル	実施要領に関して議論・相談により決める
④要望レベル	住民の要望を受け、可能な限り反映させる

表-6 連携制度一例

	該当数	該当例
助成制度	12	地域のバラ花壇整備費補助制度(福山市) 自治会担当職員制度(松川町)
学習支援	12	生涯学習バスツアー(東広島市) 生涯学習コーディネーター養成講座(見本市)
人材バンク	9	ボランティア登録(須賀市) 地域人材リストの充実(長泉町)
事業情報	8	キャンパスシティおたから対象事業(小田原市) ふちゅうカレッジ事業(府中市)
提案制度	5	市政への提案ハガキ配布(佐賀市) わたしの提案、制度(三田市)
その他	1	電子申請制度

表-7 実活動に活かした例

実活動例
「町有地の活用方法」協働事業(仁木町)
防災活動(川崎市)
歴史を活かした協働事業(横須賀市)
観光ボランティアの研修(軽井沢町)
ばらの育成(福山市)

b) 事後評価

事前協議とは異なり、自治体による差はあまり見られず、講師の報告が191自治体、受講団体の報告が42自治体、受講者へのアンケートが120自治体で実施されており、受講者よりも講師が報告を行う傾向にある。内容も参加者数等基本的な報告が多いが、都留市では受講者から満足度を聞くなどユニークな評価を行っている自治体もある。

c) 講師育成

講義するという役割上、講師育成は一つの課題である。図-5にある様に出席講座そのものを職員育成の目的で実施する自治体も多い。本項では出席講座の為の職員育成に関して調査したが、あまり実施されておらず277自治体が「特になし」という回答であった。但し、出席講座の為の職員研修を実施する例もあり、笠間市では話し方、日野町ではパワーポイントに関する講習会を行っている。他にも出席講座の練習やマニュアルがあるという回答も得ている。

d) 連携制度と受講促進

出席講座で学習した知識を活かす為の体制づくりとして講座内容に関する制度との連携が必要であると考え、その様な制度に関して調査したところ、表-6に示した様な関連制度を講座の際に紹介したり、逆に事業説明会等で出席講座の受講を促したりするという回答を得た。特にバラのまちづ

くりを進める福山市では花壇整備補助助成制度を紹介し、バラの育成が促進されたという回答を得ている。

しかし、約2割の自治体からしか回答がなく、講座に関連した制度との連携はあまり図られていないのが現状である。

(5) 効果

a) 講座実施数

講座実施数(年平均もしくは06年度のものを集計)は、年間50件以下の自治体が53%と半数以上で、中でも11~20件が49自治体で最多であった。講座設定数の違いはあるが、実施数と設定数の相関係数は0.21とほとんど相関がなく、設定数が多ければ実施数も増えるというわけでは無い。実施数を増やす為には講座の質も重要である。

b) 行政と住民の関係

出席講座を介しての行政と住民の関係の変化について、「信頼関係が築けた」や、「行政に親近感がわく」といった回答を21自治体から得られた。協働のまちづくりに関して住民と行政の関係が深まることは重要であり、大きな効果と言える。また、出席講座のリピーターや定期的な活用など常連化しているという回答を102自治体から得るなど、住民と行政が顔なじみになる良い機会を生み出している。ただ、前項から講座実施数はあまり多いとは言えないことから、初めに受講するきっかけを作ることが課題として考えられる。

c) 活かした事例の把握

自治体が把握している受講による効果として、図-6の様に38自治体が市民理解・意識の向上を挙げている。次いで表-7に示した様な実活動に活かしたとし、実際に受講した住民が関わったまちづくりの事例も回答から得られた。特に、表-8の横須賀市の様に歴史的資産を活かしたまちづくりの協働事業に至った例もある。事業化に至った経緯として横須賀市は「当初、住民は浦賀地域の歴史や観光資源を活かせる事業を要望したが、話し合いの中から協働で行うことが大切だと気付いてくれた。」と回答している。また、事業終了後も「浦賀探訪クラブ」という市民公益活動団体を立ち上げ、事業を実施したり、他の市民協働事業のコーディネーター的な役割を果たしたりしているようである。

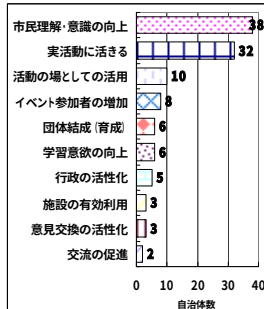


図-6 効果が活かした事例

表-8 横須賀市の優良事例

事業名	浦賀の歴史とふれあう散策ルートの整備
協働団体名	中島三郎助と遊ぶ会(事業後、「浦賀探訪クラブ」)
事業期間	3年(2000~2003年度)
事業概要	浦賀の歴史的資産をまちづくりに活かす為、 ・観光案内板の設置 ・散策ルートの策定 ・マップの作成 ・インターネットを利用した情報発信 ・地名・史跡等説明板の設置 ・浦賀文化センターの郷土資料館の充実

5. 協働のまちづくりにおける出前講座(横須賀市の例)

前章で効果が活きた事例として横須賀市の例を示したが、本章ではその事例を生んだ横須賀市の協働のまちづくりと出前講座に関してヒアリングと資料から実態を整理した。なお、横須賀市は市民協働の推進を目的とした条例を我が国で初めて制定した協働のまちづくりの先進自治体である。

(1) 横須賀市の出前講座

横須賀市の出前講座は、正確には「まちづくり出前トーク」と称し、一般的な講義中心の出前講座とは性質が異なり、「市民と行政が直接対話し、双方のコミュニケーションを深め、情報公開を推進するとともに、市民の声を吸収しフィードバックする仕組みの一つ」として位置づけ、市民と行政が相互理解を深め、地域の課題解決の方向を探っている。つまり、単なる学習支援ではなく、市民からの提案、事業化を視野に入れたものとなっている。実際に担当者は「市民と行政の意見交換の機会を多様化し頻度を高め、市民による政策提言を喚起し受け止める仕組みをつくることで、市民のまちづくりに対するモチベーションを高め、まちづくりのパートナーとしての当事者能力をつけることに繋がっている。」と評している。この「当事者能力」は協働のまちづくりにおいて住民が身につけるべき点であり、横須賀市の出前講座の効果の一つと評することが出来る。

(2) 制度体系における位置づけ

横須賀市では、行政改革大綱(96年)で市民協働の視点を位置づけ、基本計画(97年)で制度づくりを規定した。そして、市民協働型まちづくり推進指針(99年)で、①まちづくりをリードする担い手づくり②多くの市民が参加・参画したくなる事業づくり③市民と行政の合意形成に至るプロセスづくり④市民と行政のコミュニケーション環境づくり、の4本の柱を掲げるとともに、市民協働推進条例(01年)で市民、市民公益活動団体、事業者及び市をまちづくりの対等なパートナーとして位置づけた。図-7に示した様に、この中で出前トークは、指針の③、④を達成する取り組みとして位置づけられた。他にも指針の内容を達成する施策が同様に位置づけられ、市民の意向を反映できるように活用されている。さらに、事業制度も位置づけ、出前トークから出された提案も

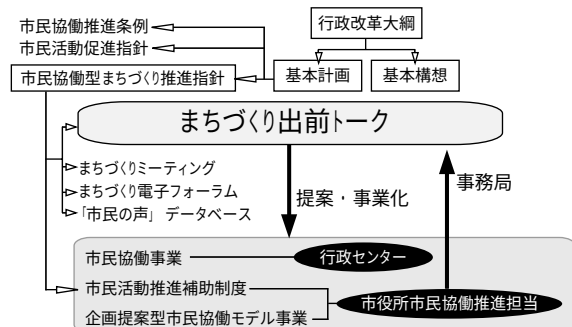


図-7 横須賀市協働のまちづくり制度体系

事業として展開できるように市民協働推進担当及び行政センター(地域毎の役所機関)がサポートしている。

6. 結論

以上の実態調査の結果をまとめるとともに、3章で示した出前講座が協働のまちづくりに資する点に関する考察と今後の課題を述べておきたい。

①講座はあらゆるテーマが設定されており、様々なテーマをリピートして受講する住民が多い。また講座も毎年見直されている例が多く、受講後のアンケートや要望からニーズの把握も試みられている。

②効果に住民間での波及を挙げている自治体もあったが、本研究では一般的な効果として確認できなかった。講座実施数が多いことから今後改良すべき点と言える。

③横須賀市の例をはじめ、出前講座をきっかけに新規の活動が生まれた例は幾つか確認できた。出前講座を定期的に取り入れて活動を安定させている例もある。しかし、事業に繋げる為には、横須賀市の様に施策体系に出前講座を明確に位置づけ、受講後の活動に有効な関連制度等を結び付け、紹介することが重要である。

④行政と住民の関係は、出前講座の実施を通じて深まり、対立するのではなく相互に理解できる関係を築けているという自治体が多く、副次的ではあるが大きな効果があった。

上記4点から総合的にみると、出前講座を単なる講義型の学習支援として捕らえるのではなく、横須賀市の様に対話の視点を持ち、学習を通じて交流し、提案や事業等その後の活動を視野に入れた制度体系、並びに活動への発展に対する意識をもって実施することが重要である。

【補注】

(1)「まちづくり」という用語の意味する内容も住民参加の議論とともに変化し、今日では都市基盤等の物的整備によるハードと運営・管理等の非物的整備によるソフト、さらには分野を問わず生活環境に関する全てを含む傾向にあり、本研究もそのような意味を持たせている。

(2)例えば、アーンスタイン(1969)が提唱した参加の段階理論の6段目に、日本語で協働と訳されることが多いパートナーシップが含まれている。参加の段階理論に関しても、田村⁷⁾や小林⁸⁾、原科⁹⁾らが独自に論じている。

【参考文献】

- 1)野澤千絵:「市民のためのまちづくり学習の効果と課題に関する研究—全国1万人以上の自治体主催のまちづくりリーダー・コーディネーター養成講座を対象に—」,都市計画論文集, No.40-3, pp.559-564, 2005.
- 2)財団法人日本システム開発研究所:「生涯学習の推進による住民主体のまちづくりに向けて—地方都市再生のための人材基盤等地域力整備のための調査研究報告書—」(文部科学省委託研究,参考資料3-6,2004)
- 3)例えば、北海道教育委員会生涯学習課:「北海道の市町村における生涯学習推進体制の整備状況調査 出前講座実施状況」,pp49-50,2006
- 4)今西行蔵:「21世紀の宝 生涯学習—市民社会へのパスポート—」,澤標, pp.146-148, 2001.
- 5)坪田護ほか:「社会教育と生涯学習」,成文堂, pp.5-9, 1995.
- 6)岡本包治:「生涯学習とまちづくりQ&A」,第一法規, pp.11-13, 1991.
- 7)田村明:「まちづくりの実践」,岩波新書,pp130-131,1999.
- 8)小林重敬:「分権社会と都市計画」,ぎょうせい,pp140-141,1999.
- 9)原科彦彦:「市民参加と合意形成」,学芸出版社, pp11-12,2005