

協働のまちづくりにおける「出前講座」の効果的な活用

武蔵工業大学 学生会員 村木 崇洋^{*} 正会員 中村 隆司^{*}
 八オ技術コンサルタント事務所 正会員 熱海 郁三^{**}

1. 研究背景と目的

今日、まちづくりにおいて、多くの自治体が「参加」ではなく、「協働のまちづくり」を掲げている。2006年3月に総務省が都道府県及び政令指定都市から推薦を受けた「住民と行政との協働のまちづくり」の事例¹⁾を100事例取りまとめ、紹介しており、その動きは全国的に広がっていることがわかる。

ところが、先進的に協働を実現している地域においては、専門家が行政と住民の間を取り持ったり、一部の活動的な住民を中心として成し遂げていたりするケースが多く、特にまちづくりの初期の段階において有能な人材やネットワークに恵まれていない地域では、住民が自発的に協働への意欲を持ち合わせているケースは稀である。その場合、行政が「協働」の名の下に住民に対して一方的にまちづくり活動の支援を行い、行政主導で行っているにも関わらず、「協働のまちづくり」が成立しているとする言葉の先行が起きている可能性が高い。

しかし、S.R.アーンスタイン等が提唱したまちづくり形態に関する段階理論¹⁾に倣い、住民が行政からの支援を受ける「参加」の段階を経て、徐々に行政と対等である「協働」へと発展していくことも考えられるが、そのためには、対話を通じて、住民と行政がともに意識と知識を育てていくことが求められる。

住民だけでなく行政にとっても学習機会となり²⁾、協働のまちづくりに寄与すると言われてきた制度として「出前講座」がある。しかし、出前講座は協働のまちづくりに対する支援制度として、他の支援制度に比べ、注目度も低く、協働のまちづくりに対する可能性や限界、意義も不明確である。

そこで、本研究では、協働のまちづくりにおける出前講座の効果と課題を探り、出前講座がもつ協働のまちづくりにおける制度としての意義や方向性を明確にすることで、出前講座の効果的な活用方法の検討を行うことを目的とする。

2. 「出前講座」の一般例

出前講座に関して2007年5月に全国で出前講座の実施が確認できた537に自治体に対して実態調査²⁾を行ったところ、

420自治体(回答率78.2%)から回答を得ることが出来、各自治体によって様々な仕組みで行われていることがわかった。ここでは、その中でも傾向の強い仕組みを抽出し、図-1のように、一般的なフロー図に整理した。

まず、住民は個人ではなく、団体に受講しなくてはならない。団体の規定はなく、受講のために一時結成してもよい。

一方、行政は講座内容に関してメニューとして一覧表を提示し、住民はそこから受講したい内容を選択する。ただし、多くの自治体は、メニュー以外の内容にも対応している。

申込を受けた自治体は、その後、講師となる職員を決定する。市民講師等の場合は、登録している講師に連絡する。

そして、講師と住民団体との間で事前に連絡を取るようになるが、多くの自治体では事前に打ち合わせを行い、講座内容の詳細、会場、日時、参加者層等を把握している。

なお、講座を実施する場合は住民が設定し、講師はその場に向かうというのが出前講座の原則である。

講座を実施した後は多くの自治体で、受講者からアンケート、また団体代表者から受講報告書を提出してもらい、講師は実施報告書を作成する。その結果は、市民講師の場合は、その講師へ、行政等の場合はその機関にフィードバックされ、メニュー等の出前講座の制度の見直しに活かされる。

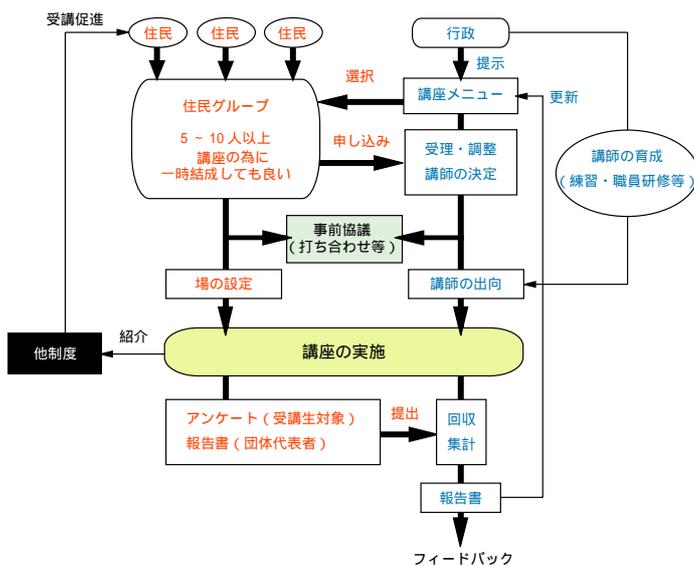


図-1 出前講座フロー図(一般例)

キーワード:まちづくり 協働 出前講座 活動支援制度 学習

連絡先 * 〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1-28-1 TEL:03-3703-3111(内線:3262) FAX:03-5707-1156

** 〒152-0004 東京都目黒区鷹番 1-14-21 TEL:03-3712-1358 FAX:03-3712-1368

3. 協働のまちづくりへの効果

3-1. 調査概要

実態調査において、「出前講座の目的」を調査した結果、「協働のまちづくりの推進」若しくはそれと同義のものを掲げている自治体が 87 自治体あり、本研究はこれらの自治体を対象に、2007 年 10 月に出前講座による協働のまちづくりへの効果に関する調査を行った。調査は、効果に関する質問項目を提示し、それぞれ 4 段階評価を行ってもらう方法を使った。質問項目及び評価項目を表-1 に、結果のうち回答自治体数を図-2 に、回答自治体率を表-2 に示した。

なお、調査回答率は 70% で、61 自治体から回答を得た。

3-2. 調査結果の概略

「話し合いの場の増加」は 93% で効果がある、もしくはありそうという高い評価を得ている。一方で「NPO 団体の増加」「ハード事業の促進」「ソフト事業の促進」に関しては効果への評価が低く、特に「NPO 団体の増加」は効果があると回答した自治体がなく、効果がないと回答した自治体が 38% と比較的多い。「ハード事業の促進」に関しても効果がないと回答した自治体が約半数であった。

3-3. 各効果の事例と要因

各効果項目に対して、効果があるとした自治体に対して、効果につながった事例と要因を調査した。

(1) 行政と住民の話し合いの場の増加

対象自治体 10 の内、7 自治体は「出前講座の実施自体が話し合いの場であり、その実施が増加した」という趣旨の回答をしている。すなわち、出前講座の受講の促進こそが話し合いの場の増加につながっていると認識されている。そのために、例えば香川県東かがわ市では、堅苦しい行政用語を極力控え、住民の目線で出前講座のあり方を検討している。

(2) 計画や事業に関する住民からの提案の増加

大分県豊後大野市のみが効果があるとしており、この要因を「従来行っていた市政座談会は、参加者が多くても意見を出しやすくなり、色々な人の提案を聞くことができた」と述べている。結果として、他の制度も含め、前年のよりも意見・提言者は約3倍になったとしている。

(3) 住民のまちづくり組織(協議会等)への積極的参加

大阪府大東市のみが効果があるとし、高齢者の転倒骨折予防のためのオリジナル健康体操「大東元気でまっせ体操」の普及を挙げている。大東市は、出前講座を「介護予防のまちづくり」のシステムの一環として捉え、介護予防の効果的な活動等の講話と体操の実技を行う講座を設けている。現在ま

表-1 出前講座による協働のまちづくりへの効果に関する認識の調査

< 質問項目 >	
A)	行政と住民の話し合いの場の増加
B)	計画や事業に関する住民からの提案の増加
C)	住民のまちづくり組織(協議会等)への積極的参加
D)	住民主体によるまちづくり活動の増加
E)	NPO 団体の増加
F)	ハード事業の促進
G)	ソフト事業の促進
< 評価項目 >	
1	効果がない(出前講座の目的ではない)
2	効果がなさそうである(実感もなく、具体例、データ等にもみられない)
3	効果がありそうである(実感はあるが、具体例、データとしては持っていない)
4	効果がある(実際に変化した具体例、データ等を持っている)

表-2 効果項目と回答自治体率

	効果						
	A	B	C	D	E	F	G
	話し合いの場	提案	組織参加	活動	団体増加	ハード	ソフト
ない	0%	10%	6%	2%	38%	45%	26%
なさそう	8%	38%	46%	38%	44%	41%	36%
ありそう	73%	50%	46%	52%	17%	10%	32%
ある	19%	2%	2%	8%	0%	4%	6%

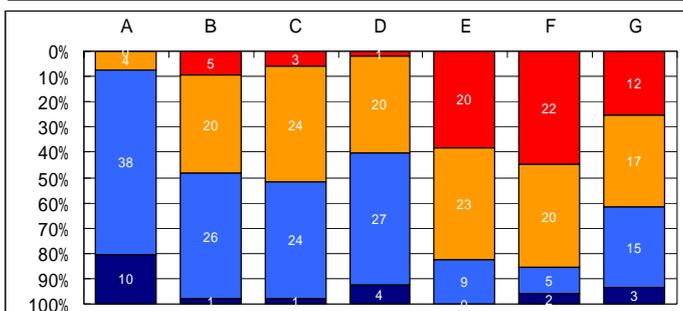


図-2 回答自治体数

で、出前講座をきっかけにできた体操のグループは 48 箇所あり、地域の高齢者が週 1 回程度集まり、参加者にとっては体力だけでなく、地域の仲間づくり、交流の場にもなっている。

(4) 住民主体によるまちづくり活動の増加

栃木県塩谷町は、「向こう三軒両隣」の復活を掲げ、協働のまちづくりや地域力の再生を呼びかけ、出前講座をその支援策としている。その結果、住民の集い(収穫祭等)の復活や新たな開催等、地域住民の交流の場が増えている。

(5) ハード事業の促進

神奈川県横須賀市では、住民発意の出前講座をきっかけに公園づくりワークショップを行った。横須賀市は「出前トーク」と称した制度で、住民と職員の対話が主であることから、このように検討会の成立が可能であったと考えられる。公園建設に関してはその後、平成 15 年度に公園建設課でワークショップ経費が予算化され、「(仮称)秋谷 1 丁目第 2 公園の整備」として事業化された。平成 15 年 9 月から平成 16 年 1 月までワークショップで計画づくりが行われ、公園用地は当該自

治体の都市施設公社が先行取得し、実現した。

一方、広島県福山市は、「ばらのまちづくり」を進めており、出前講座をばらの植え方や育て方、管理方法を習得できる場として位置付け、また、受講生に「地域のばら花壇整備費補助制度」を紹介している。平成 18 年度に「ばらのまちづくり」の講座を受講した団体は 19 団体(延べ 485 名)で、平成 19 年度から実施している「協働のばら花壇整備事業」の採択団体 21 団体の内、9 団体が新規整備であった。その結果、100 万本を目標としているばらの本数に対し、現在までに約 52 万本が植えられ、徐々に目標に近づいている。

(6)ソフト事業の促進

神奈川県横須賀市は、「市民協働事業」等の制度活用を促し、ソフト事業の推進を図っている。実際に、住民のまちづくり活動団体である「大楠工ミュージアムの会」が、地域課題の解決を目的とした活動を行う際に、行政から「市民協働推進補助制度」の紹介を受け、活用した。

広島県福山市では、小学校区を中心とした活動が盛んで、出前講座が地域の実態に応じた活動内容を見直す機会とされ、行政からの情報提供が有効であると述べる団体も多い。

4. 出前講座の課題と改善策の実状

4 - 1. 調査概要

前章の調査と同時に、出前講座に抱えている問題意識に関する調査を行った。調査は、問題点に関する質問項目を提示し、それぞれ 4 段階評価を行ってもらう方法を採用した。質問項目及び評価項目の内訳は表-3 に、結果のうち回答自治体数を図-3 に、回答自治体率を表-4 に示した。

4 - 2. 調査結果の概略

全項目で、改善は必要かもしれないが「当面現行のままとする」としている自治体が最も多い。特に、「住民が受講後に活用できる制度の紹介」に関しては 79%と非常に多くの自治体が問題意識はあるが「当面現行のままとする」としている。一方で、出前講座の「行政職員以外の様々な講師の登用」や「住民との共催の実現」に関しては、それぞれ約 1/4 の自治体が「改善の必要はない」としており、比較的問題視されていない傾向にある。「出前講座の周知度の向上」に関しては 41%が既に課題としてあげて「検討中である」としており、改善の必要性を行政が意識していることが窺える。

4 - 3. 各課題の問題意識と改善策

本調査で改善策を実施中であるとした自治体は少ないが、その問題提起と行われている改善策について調査した。

(1)住民のニーズの把握

表-3 出前講座に抱えている問題意識に関する調査

< 質問項目 >	
A)	住民のニーズの把握
B)	出前講座の周知度の向上
C)	住民が受講後に活用できる制度の紹介
D)	行政職員以外の様々な講師の登用
E)	住民との共催の実現
< 評価項目 >	
1	改善の必要はない(改善しなくても現行のままでも問題ない)
2	当面現行のままとする(改善は必要かもしれないが、当面現行のままでも取り組む)
3	検討中である(既に課題としてあげている)
4	実施中である(既に改善に向けて動いている)

表-4. 問題項目と回答自治体率

	改善点					
	A	B	C	D	E	
	ニーズ	周知度	活用制度	市民講師	共催	
必要ない		6%	2%	6%	25%	26%
当面現行		67%	51%	79%	54%	68%
検討中		21%	41%	8%	8%	6%
実施中		6%	6%	6%	13%	0%

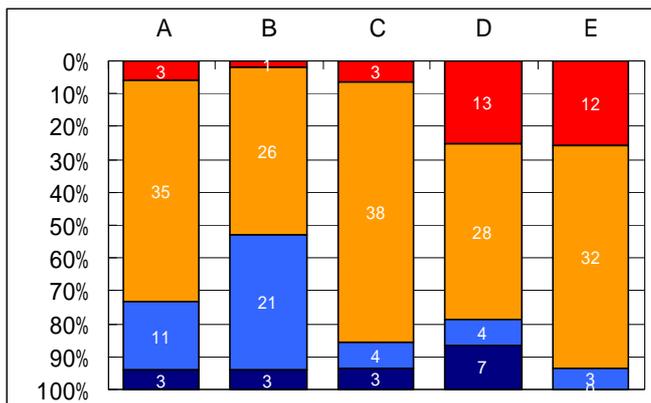


図-3 回答自治体数

熊本県長洲町は、出前講座をより効果的に進めていくために受講後のアンケートについて協力を呼びかける、講座名が硬いので、わかりやすく興味を引く講座名に見直す等の改善を行っている。

(2) 出前講座の周知度の向上

山梨市は、出前講座を一度利用した市民や団体が次年度も利用する、いわゆるリピーターは多いが、新規利用者を増やしていく工夫が必要であるという問題提起がされ、各集会施設や公共施設へのポスター・メニュー表の掲示等を活発に行っている。また、大阪府貝塚市は、市広報の全戸配布や学校への周知に加え、市商工会議所を通じて市内の企業への周知(在勤者への周知)を図っている。

(3) 住民が受講後に活用できる制度の紹介

大阪府貝塚市は、既存の制度が存在しているわけではないが、受講後の問い合わせ、要望等にも応じている。実際に、図-4 に示したように、出前講座を実施した後に、老人会から

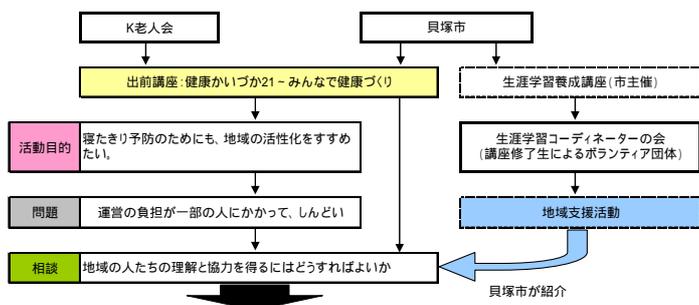


図-4 貝塚市の受講後の相談事例

の相談に応じ、地域支援活動を行っているボランティア団体を紹介した例がある。

(4) 行政職員以外の様々な講師の登用

本項目に関する問題提起に関して、現状のままでも問題があるわけではないが制度の質を向上していくための「向上的」なもの、現状において不都合な問題があり、改善していかなければならないための「改善的」なものが見られた。

まず、広島県福山市は、協働のまちづくりを推進するために、ボランティア・NPO 団体等が講師となった出前講座を増やすべきだという観点から、福山明るいまちづくり協議会ばら普及員、企業等有資格者、大学生等が41講座中7講座で、講師を担っている。

一方、栃木県鹿沼市は住民が出前講座を受講したい時間帯が行政職員の勤務時間外にあたることが多いことが問題提起され、部署により「専任相談員」や「法人等派遣職員」等が講師として当たっているケースがある。

5. 出前講座の効果的な活用

5-1. 出前講座の意義

本研究において実施した協働のまちづくりへの効果に関する調査の結果の傾向から判断すると、出前講座の協働のまちづくりへの効果に関しては、あまり評価が高くないと結論付けられる。特に、ハード事業面に関しては、評価が低い。

しかし、神奈川県横須賀市や広島県福山市では効果的な活用が見られた。神奈川県横須賀市では、講義形式ではなく対話形式で実施しており、具体的な地域課題を中心に扱っている。広島県福山市でも、ばらのまちづくりという明確な地域目標があり、実践を前提とした講座が効果的である。これより、より具体的かつ地域に限定した内容に関して行われることによって、出前講座が効果的に活用される可能性があると考えられる。また、両市ともに、講座の中でまちづくり活動支援制度を紹介しており、実践への道筋を示していることも効果的な活用の大きな要素と言える。

また、大阪府大東市や栃木県塩谷町の例にみるように、

出前講座をきっかけに住民間の交流の場が生まれていることも大きな効果である。これにより地域力の向上に繋がれば、協働のまちづくりの基盤づくりとして、出前講座が機能したと評価することも出来る。

5-2. 出前講座の方向性

一方で、課題は多く残されている。本研究からは、出前講座に関して問題意識はあるものの、当面現行のまま実施するとしている自治体が多いことが明らかとなった。

主なものとして、住民のニーズの把握や周知度の向上に関しては、検討中であるが、際立った改善の効果は見られない。

ただ、その中でも改善策として優良事例を得ることも出来た。まず、受講後に活用できる制度に関して、大阪府貝塚市では、制度ではないが、受講後の相談を積極的に受け、受講団体の活動を支援している。行政職員以外の様々な講師の登用に関して、広島県福山市ではより一層の充実のために、企業や学生等が講師を担っており、栃木県鹿沼市では、行政職員の限界を補うために、外部機関に講師を委託している。

今後、より一層協働のまちづくりに効果的に活用されるためには、例えば「住民の視点からみたメニュー区分」や「対話形式等の形式の選択」、「住民のまちづくり経験値への適応」、「講師のオーダーメイド」等の導入を行い、住民を主体としたまちづくり支援サービスとして、より幅を広げていくことが望ましい。

補注

(1)1969年に「参加の8段階モデル」⁴⁾を提唱し、まちづくりの参加は段階を経て、非参加から参加、パートナーシップ、市民権力と変化していくと述べている。我が国でも、小林⁵⁾、木下⁶⁾、原科⁷⁾らが提唱している。

(2)実態調査は、Webで実施の確認が取れた537自治体に対し、メールとFAXによるアンケート調査として実施した。調査項目は、講座数、講座時間、行使の種別、導入目的、導入年度、参考自治体、事前協議の方法、事後評価の方法、講師の育成、連携制度、講座実施数、市民との関係の変化、効果が活きた事例、の計14項目である。なお、結果の詳細に関しては、著者の研究(土木計画学研究・講演集 vol.36,no.273,2007)を参照されたい。

参考文献

- 1)地域づくりキーワード BOOK「行政と住民との協働によるまちづくり」,総務省 自治行政局 地域振興課,2006.3
- 2)松沢利行:オーダーメイドのまちづくりを,社会教育 Vol.51 No.12,全日本社会教育連合会,pp24-29,1996.12
- 3)西尾隆:自治体改革9 住民・コミュニティとの協働,ぎょうせい,pp58-63,2004.6
- 4)S.R. Arnstein: A Ladder of Citizen Participation, AIP Journal,p217,1969.7
- 5)小林重敬:分権社会と都市計画,ぎょうせい,p140,1999.9
- 6)蓑原敬,木下真男 他:都市計画の挑戦,学芸出版社,pp38-39,2002.3
- 7)原科幸彦 他:市民参加と合意形成,学芸出版社,pp32-35,2005.9