

鳥丸 雅司
(市民協働推進事業本部協働推進課)
 大崎 敬一
(電子福祉センター健康意識啓発課)
 網島 武子
(相模原地域振興課生涯学習支援係)
 岩田 純子
(都営区地域振興課生涯学習支援係)
 小野寺 紀子
(教育委員会事務局生涯学習課)

1 はじめに

横浜市では、市民活動に関する情報や活動場所の提供、研修等を行うため、市域を対象とした市民活動支援センターを3館設けているが、より地域に密着した支援を行うべく、区版市民活動支援センターの整備が始まりつつある。

整備に当たって、昨年11月に市民局(現・市民協働推進事業本部)が策定した「市民活動支援センター地域レベル展開ガイドライン」では、効率的な事業運営の観点から生涯学習支援センターなど類似事業との複合化につとめることがうたわれた。

生涯学習支援センターは、各区地域振興課の事業として平成6年に全区でスタートし、市民活動団体に対しても学習支援を行ってきた。

今年度、ガイドラインに基づき、生涯学習支援センターと統合した形で、区版市民活動支援センターを既に開設した区もある(注1)。

このような状況にあつて生涯学習及び市民活動の支援に関わる職員は、

両者の違いは何なのかという疑問に直面している。そこで今回、生涯学習支援センターと区版市民活動支援センターの統合化を事例とし、局・区の関係職員有志によるメンバーで、これまでの生涯学習支援や市民活動支援の経過を振り返り、今後の支援のあり方について議論を行った。

2 地域活動とは何か

まずはじめに、生涯学習支援センターや市民活動支援センターが支援を行ってきた活動にはどのようなものがあるのか検討した。これらの地域における市民のさまざまな活動を総称して、ここでは「地域活動」と呼ぶことにする。地域活動の内容を具体的にみていくと、その活動には、公益性、住民限定性(参加資格として住民であることが必要かどうか)、経済活動の有無、法人格の有無など多様な要素が存在する。要素ごとの傾向は、同一団体であっても必ずしも一定ではなく、場面によって変わる場合がある(注2)。しかし、本稿では、行政による地域活動支援を考えるために、厳密な意味での団体の類型化というのではなく、傾向によるおおまかな類型化を図1のように行ってみた。

図1で、②は生涯学習団体、③は市民活動団体という類型を行ったが、このうち②-2のボランティア活動のような公益的活動を行うときもある生涯学習団体が③-1や③-2の市民

これからの地域活動支援のあり方を考える

若手職員が創る企画ページ

生涯学習支援センターと区版市民活動支援センターの統合化を事例として

図1 地域活動を行う団体の類型

実際の利用者の範囲	団体の類型	公益性	住民限定性	経済的活動の有無
		公益⇄非公益	限定⇄開放	有⇄無
生涯学習支援センター 市民活動支援センター	①-1 町内会・自治会	●●●●	●●●●	●●●●
	①-2 町内会・自治会を基盤とするテーマ別団体(体育指導委員連絡協議会、子ども会など)	●●●●	●●●●	●●●●
	②-1 生涯学習団体(趣味・教養)	●●●●	●●●●	●●●●
	②-2 生涯学習団体(趣味・教養 + 一部ボランティア活動)	●●●●	●●●●	●●●●
	③-1 市民活動団体(自助的) (注3)	●●●●	●●●●	●●●●
	③-2 市民活動団体(非自助的、NPO未認証)	●●●●	●●●●	●●●●
	③-3 市民活動団体(NPO)	●●●●	●●●●	●●●●
	④-1 コミュニティビジネス(NPO)	●●●●	●●●●	●●●●
	④-2 コミュニティビジネス(企業)	●●●●	●●●●	●●●●

3 横浜市の生涯学習支援と市民活動支援

① 利用者の重複

図1の左側に示したように、両センターでは利用者の重複が見られる。重複の原因として、一つには生涯学習支援行政及び市民活動支援行政におけるサービス対象へのアプローチの特徴上やむをえないこと、もう一つは事業目的が類似していることがある。

前者の「アプローチの特徴」という点については、例えば、生涯学習支援では、「学習」という行為が伴えば、活動のジャンルや公益性の有無を問わず支援の対象となる。(「学習の存在に対するアプローチ」一方、市民活動支援では、人材・団体育成のため、将来的に市民活動を行う可能性のある生涯学習団体・個人を支援したり、主な活動として自己完結的な生涯学習を行っている場合であっても一部に公益的活動を含んでいれば支援するということが当然起こりうる。(「公益性の存在に対

するアプローチ)

「事業目的の類似」という後者の点を、生涯学習支援行政の例で考えてみると、情報化や国際化、少子高齢化など、現代的課題“をテーマとした学習や学習成果の社会還元を重視するようになったこと”によって市民活動支援と類似する事業を行っている部分がある。

【生涯学習から市民活動への発展】

地域で活動する団体のマジョリティである生涯学習団体をいかに市民活動団体へ育成していくかは、市民活動支援の重要な課題だが、生涯学習から市民活動へ発展したケースについては平成15年度に行われた「生涯学習級」に関する調査(注4)でも明らかに becoming している。「生涯学習級」は、各区地域振興課が、区民を中心に構成される運営委員会に対して学習講座の企画・運営を委託し、実施してきた(注5)。

調査では、区からの委託が終了した後、7割弱(うち調査時点において継続中が53・2%)。他に学級終了直後は活動していたが調査時点で活動していないものが14・6%が団体活動を継続しており、継続中の団体のうち、68・7%が生涯学習支援センターを利用しながら、自立的な活動を行っている。また、71・0%が地域住民向けの公開講座やボランティア活動をを行い、39・6%が行政が主催する事業に企画段階から参画している。ちなみに継続団体の5%

がNPO認証済みもしくは申請中である。このことから、生涯学習が契機となり市民活動へ発展するとパターンがあることがわかる。

② これまでの横浜市の支援状況

「市民活動支援」が施策として確立する以前、横浜市ではどのような形で地域活動の支援・育成が行われてきたのか振り返ってみると、主に連合町内会・自治会など地縁系の団体に対する資金助成や、生涯学習団体への①地区センター、コミュニティハウス整備(箱もの整備)、②各種資金助成、③生涯学習支援センターの整備(学習相談・情報提供)、④生涯学習級などの講座開催(仲間づくり支援)といった支援が行われてきた。それに対し、市民活動団体・NPOやコミュニティビジネスに対する支援・育成策は、十分には行われてこなかったといえる。

4 生涯学習支援センターと市民活動支援センターを通して見える課題

① 生涯学習支援センターと市民活動支援センターの概要

両センターの設立経緯と具体的支援内容は次のとおりである。

【生涯学習支援センター】

昭和63年に策定された「横浜市民生涯学習基本構想」で地域における学習者の交流と相談の場「生涯学習サロン」の整備が掲げられ、その後検討

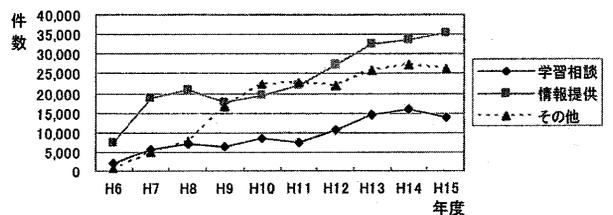
が行われた結果、平成6年11月、各区に生涯学習支援センターが開設された。所管は各区地域振興課である。生涯学習支援センターでは、①学習相談、②学習情報の収集・提供、③学習機材・教材の提供、④市民の学習情報の交換及び交流の場の提供(ミーティングスペース、情報交換のためのボックス設置など)が行われている。また、学習成果を地域で還元したいという市民の人材登録制度などもある(センター利用件数は図2)。

他の都道府県や政令指定都市においても、「生涯学習センター」が設置されているが、センター内での講座の開催や会議室・ホールの貸出しを行うところが多い。横浜市のように他施設の一角に位置し、「学習情報提供・学習相談」を中心に行う形態は珍しい。各センターに2名ずつ配置された「学習相談員」(非常勤嘱託職員で最長任期5年)の多くが、生涯学習団体出身者であることから利用者に近い感覚をもち、地域事情や学習活動・団体運営に詳しいこともセンターの特色である。

【市民活動支援センター】

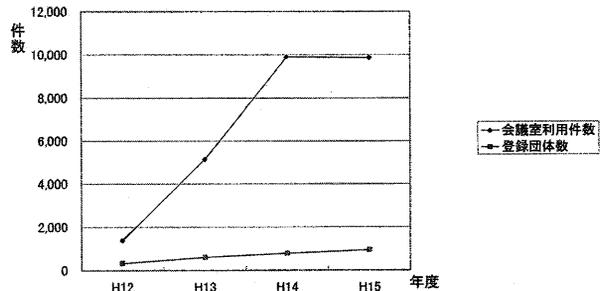
市民活動支援センターは、平成12年7月に施行された「横浜市民活動推進条例」の理念のもと、「情報及び活動場所の提供を目的として、平成12年10月に設置された。現在、桜木町・戸塚・市ヶ尾の3か所で、市民活動に対する情報・活動場所の提供、講座等による人材育成などを

図2 生涯学習支援センター利用件数推移



※18区合計。平成6年度の件数は、11月～3月の5ヶ月間の合計
※「その他」には、交流コーナー、学習機材・教材の利用を含む。

図3 市民活動支援センター利用件数推移



※3館合計。平成12年度の件数は、10月～3月の6ヶ月間の合計

実施している(センター利用件数は図3)。そのルーツは、平成6年度に策定された「ゆめはま2010プラン」において、平成13年度までに設置することとされた「ボランティア情報センター」にある。

さらに、区版市民活動支援センターについては、市民活動推進委員会答申(平成14年8月)、横浜市中期政策プラン(平成14年12月)、協働推進の基本指針(平成16年7月)で、より地域に密着した活動拠点として、地域課題に取り組み市民活動への支援や、「協働」による身近な課題解決を支援するため、各区に展開することとされた。

本稿冒頭でも触れたように、平成15年11月に策定された「市民活動支

援センター地域レベル展開ガイドライン」では、「区版市民活動支援センター」を地域における協働の拠点として位置付け、同センターが市民活動団体相互のネットワーク化を促進したり、地域の自立的な協働による課題解決を推進する役割を果たすこととしている。

また、すでに地域展開している生涯学習支援センターや福祉保健活動拠点などの他の地域活動拠点施設(事業)との複合化により、利用者の利便性や相互の交流を促進し、効率的な運営を進めることとしている。

さらに、運営は原則としてNPO・市民活動団体が担うこととしており、地域における市民活動の活性化を考慮し、自主的・自立的な活動

を促進するためにも、市民活動団体が自ら運営を担い、市民が市民を支えることを目指している。公設民営の施設（事業）として、利用者に対して公平に開かれた存在であることに留意しながらも、利用者自ら運営に参画することで、新たな協働の姿が模索されることになる。

② 区レベル市民活動支援センター整備への胎動

(1) 都筑区の状況

都筑区は、区内に港北ニュータウンを有し、若い夫婦とその子どもという世帯が多く、平均年齢層が35歳と市内では一番若い。そのため子育て関係のサークル活動も活発である。

都筑区生涯学習支援センターは、区総合庁舎の1階にあり、別の用事で来た市民が気軽に立ち寄れることから、生涯学習の範囲を越え、区役所内の「よろず相談」を受けてきた。一方、サークル等の活動場所不足や生涯学習支援センター拡大の要望を受け、区版市民活動支援センターの設置について、区政推進課を中心とし、生涯学習支援係職員など市民活動に関係する部署の職員有志による研究会を設置し、コーディネートとして民間の市民活動支援組織を交え、検討が進められた。

研究会では、区内で活動する市民活動・生涯学習グループに対する「市民活動調査」を実施し、意見のあったグループからのヒアリングも行った。その結果、活動場所の確保

を望む声は多かったが、候補とされている施設を利用する可能性は少ないとの回答が得られた。その理由としては、駐車場がない、活動拠点の近くにないなどで、利便性が高くなければ利用をしないという内容となっていた。同時に、施設のバリアフリー化のための検討が進められていたが、立地の条件上、エレベーターの設置が不可能ということが判明した。その結果、現存の生涯学習支援センターを機能拡充し、統合型センターを整備することになった。

当初は区直営でスタートすることになったものの将来的にNPO等への委託を目指すことから、区民を公募し都筑区市民活動支援センター開設準備会（区民18名、区関係職員、コーディネーターの市民活動支援組織）を設置し、延べ7回の検討会の末、「都筑区市民活動センター」を平成16年10月1日に開設することになった。

(2) 磯子区の状況

磯子区では、区の重点課題を解決するために「CS」いそ推進プロジェクト」として位置づけられた庁内プロジェクトが8つあり、区版市民活動支援センターの展開に関して「区民活動活性化プロジェクト」において、今年6月から隔週の頻度で検討会が行われてきた。

この「区民活動活性化プロジェクト」のメンバーは、庁内公募により集まった区職員9名からなり、内訳は係長職6名、係員3名となってい

る。また、9名の所属課をみると区政推進課、地域振興課、サービス課、福祉保健課、保険年金課というように多岐にわたっている。

「区民活動活性化プロジェクト」の検討テーマは、①区版市民活動支援センターの設置場所と、②公益的活動を行う市民団体に対する区内市民利用施設の優先利用のルールづくりである。②については、地区センターをはじめあらゆる区内の市民利用施設が対象となるが、優先利用の運用にあたっては区版市民活動支援センターが統括・助言的な立場に位置づけられることが想定されている。

磯子区では、区版市民活動支援センターの開設時期は、現時点では明確に定められてはいない。設置場所が確保されていないこともあるが、他区の事例も踏まえながら「区としてふさわしい市民活動支援センターのあり方」をさまざまな議論を通して追求していくことも念頭に

(3) 旭区の状況

旭区の人口は、約25万4千人と18区中5番目に多く（平成16年9月1日現在）、自治会・町内会活動をはじめ、「旭ジャズまつり」等、区民のさまざまな活動も活発に行われている区である。

子育てフェア実行委員のように、生涯学習をきっかけに、さらに幅広い地域活動を始める事例も見受けられる。これまでの生涯学習委託事業は平

成15年度をもって廃止されたが、より幅広い生涯学習活動・市民活動を支援できるよう、新たに「区民提案型活動支援事業」を始めた。これは、区民の自主的で公益性の高い事業に対し補助をするなどの支援を通して、いきいきとした魅力ある地域づくりを進めることを目的としてスタートさせたもので、旭区における市民活動支援のひとつとなることを目指している。

旭区生涯学習支援センターで行っているアドバイザー事業（人材バンク事業）は、登録件数・利用件数ともに他区に比べて多く、平成15年度の利用件数は1305件となっている。

現在の旭区生涯学習支援センターは面積も狭く、区庁舎内にあるため利用時間帯も限られているなど空間的・時間的制約が多い。さらなる支援を行うため、市民活動支援センターと生涯学習支援センターとの一体的整備に向けた取り組みがスタートしている。

③ 課題・方向性

以上のように区では、生涯学習支援センター・市民活動支援センターを統合した形式でのセンター設置の動きがあるが、ここで生涯学習支援、市民活動支援における課題を整理していきたい。

【生涯学習支援の課題・方向性】

まず、生涯学習支援では、従来の支援対象・内容の再検討が必要とされている。支援対象はあらゆる年代

層としてきたが、結果的に主婦層・高齢者層の利用者が多いという実態がある。また、個人に利益が帰するものや民間企業・教育機関でサービス提供が可能なものについては、廃止を含めた見直しが必要である。昨今の財政事情の厳しさから徐々に見直しが進んでいるものの、まだ十分な検討がなされているとはいえないだろう。

今後の展開として、転入者や退職後で地域になじみのない人々の地域活動への入り口として、生涯学習活動への参加が有効であったことを踏まえて、その部分を重点化するということも考えられる。

【市民活動支援の課題・方向性】

市民活動支援センターに関しては、全国的に、平成10年代から各自治体において急速に整備が進み、いわゆる「支援（サポート）センター」ブームが起きている。

平成16年8月現在、政令指定都市13市中11市にセンターが設置され、残る2市でも設置に向けた検討が行われている。各都市のセンターは、同様の機能 ①活動の場の提供、②情報の提供、③相談・コーディネート、④人材育成、各種講座の実施の提供を行っている。

整備済の11市中7市の運営は行政の直営か外郭団体等の公益法人によって行われており、残る4市の運営はいわゆる中間組織のNPO法人により行われている。一般的に行政系の団体は、①・②の機能提供を得意

としており、NPO等の団体は、そのノウハウや知識などを発揮した③・④が得意と考えられる。

横浜市では外郭団体にセンター運営を委託しているが、他の貸館機能を主とする施設との差別化や各関係機関のハブ的な存在となる必要があり③・④の機能強化が課題である。

その場合、行政が市民活動の活性化により何を指すのか明確化し、運営主体と対等に話し合うことができなければ行政主導（依存）に陥ってしまうだろう。

【統合型センター整備の方向性】

統合によって支援対象の範囲は、図4に示すように広がることから、センターに対する期待も増す。また、地縁団体・生涯学習団体・市民活動団体間のコーディネートも重要な機能となるであろう。

これまでは、生涯学習支援センターでは、「よろず相談」的にグループ内の人間関係に関する相談なども受け入れ、その時々相談に合う情報提供が主眼となる傾向があったが、統合センターでは、行政への積極的な働きかけを行い、政策提言・形成の橋渡しの機能を果たすことが求められるのではないかと。また活動が盛んになれば、いずれ、活動全体への支援から、個々の活動の質を見極めながら、支援を行うようになる

ことが想定される。見極めができる「目利き」の養成・確保も課題となるだろう。

運営委託をする場合には、相談者に対する公平性の確保、個人情報保護について、運営ルールの明文化やルール策定時の市民参加が必要である。

また、市域と区域を対象にしたセンター整備が進められているが、区域レベルでは高度な専門性をもつ委託先を探すのは困難だと予想されることから、数区にまたがる圏域を対象としたセンターの設置も考えられる。

5 行政と地域活動支援

— 地域行政の再編の必要性 —

両センターの統合化にあたって、もつとも重要な点は、生涯学習や市民活動などの地域活動をどのように位置づけ、一体的に支援していくかということである。現状のままでは、生涯学習支援センターの看板の単なる掛け替えに終わってしまう可能性が高い。

各区で生涯学習支援・市民活動支援を担当する地域振興課では、地縁団体支援、文化活動支援、スポーツ振興、青少年育成、子育て支援などさまざまな施策・事業が渾然一体とし、一貫性をもっているとはいえない。また、従来のコミュニティ振興

施策では、親睦が重視され、経済振興はほとんど行われてこなかった。福祉や都市計画などのまちづくりの施策領域も生涯学習支援、市民活動支援策と深く関わっているが、現状では、十分な連携は取れていない。

市民活動支援センターの区レベル展開は、これまでの地域活動に対する行政の支援施策・事業を問い直し、新たな地域行政施策・事業体系へと組みなおす良い機会である。

図4 生涯学習・市民活動統合型センターの利用者の範囲

利用者の範囲	団体の類型
	①-1 町内会・自治会
	①-2 町内会・自治会を基盤とする テーマ別団体(体育指導委員連絡協議会、子ども会など)
	②-1 生涯学習団体(趣味・教養)
	②-2 生涯学習団体 (趣味・教養 + 一部ボランティア活動)
	③-1 市民活動団体(自助的) (注3)
	③-2 市民活動団体 (非自助的、NPO 未認証)
	③-3 市民活動団体(NPO)
	④-1 コミュニティビジネス(NPO)
	④-2 コミュニティビジネス(企業)

(注1) 神奈川区では平成16年9月、都筑区では10月に生涯学習支援センターとの複合型の市民活動支援センターが整備された。

(注2) 調査季報149号で名和田是彦は市民活動の類型化について次のように述べている。「類型として考えられた「共益団体」と「公益団体」は、現実においては無限の色合いで混合しており、具体的な個々の団体を、これは共益団体、これは公益団体というふうには截然と区別することはできない。(中略) ここでいっているのはあくまで、現実の中では一定の傾向性としてしか存在しないところの、類型化である。」

(注3) 子育てグループ、アルコール依存症者の自助グループ等

(注4) 横浜市生涯学習研究会(事務局・教育委員会生涯学習課)が実施した平成15年度文部科学省委託調査研究「生涯学習支援事業の評価に関する調査研究」横浜市民生学級事業を事例として」の調査結果による。調査対象・平成5年度から平成14年度に生涯学習を開催した運営委員会の代表者(658人)。調査実施時期・平成15年12月。回答数・522件。

(注5) 生涯学習の実施の目的は、①区民が、社会の進展に伴うさまざまな課題に自主的に取り組み学習する場を提供すること、②区民が、学習の場の企画、運営を行う過程で、仲間づくり、会議の運営方法、資金集め等のノウハウを学ぶこと、③地域における街づくり、地域づくりの活動の核になっていく人材を育成することなどである。