

## 第4章 連携・協働を担うコーディネーターと地域社会

### 第1節 地域づくりにおける中間支援とコーディネート機能の活用

大杉 覚（東京都立大学法学部 教授）

#### 1. はじめに

地域での連携・協働を促し、地域活動が円滑に展開できるようにするなど地域づくりを推進するにあたっては、中間支援機能が重要であり、ときに不可欠な要素でさえあることが次第に認識されるようになってきた。近年では、自治体が中間支援機能の確保・提供を地域づくり施策の一環に組み込んで、実効性の高い地域づくりを目指す動きが広くうかがわれるようになってきた。

本研究会が今年度のテーマとしたコーディネーターの設置は、中間支援機能の確保・提供の一手法と位置づけて考えることができる。

コーディネーターはその字義どおりにとれば、コーディネート業務の担い手ということになる。こう述べると自明なようであるが、コーディネーティング（コーディネート機能）とはどのようなものか、コーディネート業務の対象主体や具体的な内容はどのようなものか、にはじまり、その担い手を誰がどのように確保・育成するのかなど、問われるべき論点は尽きない。

ここでは、コーディネーティングを、「業務にまつわる多様なリソース（＝ヒト・モノ・カネ・情報）を相互に関係づけること」とやや幅広に定義する。そして、こうしたコーディネーティングの遂行を通じて活動支援するその担い手をコーディネーターと呼ぶことにしたい。こうした意味でのコーディネーターは多様な領域にわたってさまざまな態様で既に設けられてきた。そうしたなかで本節では、自治体によるコミュニティ施策に関わる地域づくりの展開の文脈に焦点を当てて、中間支援に従事するコーディネーターの活用のあり方をその組織的な位置づけの類型化を踏まえて考察することとしたい。

#### 2. コーディネーターを活用する条件

自治体がコーディネーターを活用して地域づくり政策を円滑に推進しようとするならば、コーディネーターが心置きなく、その果たすべき任務に専念できるような条件を整備しておく必要があるだろう<sup>1</sup>。限られたリソースをやりくりしつつ、コーディネーターが可能な限り最大限の成果を上げることができるような環境づくりが行政上の施策として考慮されるべきだということである。

---

<sup>1</sup> 本項の議論は、大杉覚「コーディネーターを活かす自治体組織」『ガバナンス』2017年7月号、24～26頁による。

## （１）職の信頼性

第１に、コーディネーターという職の信頼性の確保の要請である。一般の公務と同様、サービス対象との信頼関係の構築は極めて重要であるが、特にコーディネーターの場合には、個別具体的な案件で直接的に地域づくりの活動に従事する対象者（個人・団体）に接触し、対応を迫られる。このことから、コーディネーター個人はもちろんのことだが、それに先立ち、制度的に職としてその信頼性を担保されることが重要な意味を持つといえる。

コーディネーターという役割は、上司からの監督の目が常時届くわけではない環境で、サービス対象と直接相互作用しながら自らの判断で業務にあたるという点で、「ストリートレベルの官僚制」<sup>2</sup>の一形態と位置づけて差し支えないだろう。ストリートレベルの官僚制にあっては、対象となる団体活動等に深く関与するがゆえに、その対象から好意的な対応が期待されがちであるが、しかしながら必ずしも期待に添えることばかりではない。だからこそ、対象との間に信頼関係を結ぶことはコーディネート業務を遂行するうえで重要な活動資源になるといってよい。

## （２）職の安定性

第２に、コーディネーターという職の安定性の確保の要請である。コーディネーターとしての職が安定していなければ、安定したコーディネート・サービスが期待しにくいことから、重要な条件だといえる。

自治体が政策的にコーディネーターを活用するとき、当該政策の目的やその政策遂行を通じて達成されるべき成果を前提として、その下位に位置づけられる施策・事業と関連づけてその業務内容や業務遂行のための基準を設定する必要がある。こうした業務内容・基準によって求められる専門性や業務遂行の期間、頻度等が異なることから、その業務にあたるコーディネーターの処遇もまたそれらに依存することになる。

例えば、期間・頻度についていえば、コーディネーターを特定の機会（例えば、新規に地域活動団体を立ち上げる段階や特定の事業・イベントなどを実施するときなど）にスポット的に活用する場合もあれば、単年度など短期的かつ継続的に活用する場合（新規の地域活動団体の運営の支援など）や複数年度など中長期的に活用する場合（地域活動団体の一定期間の伴走支援など）などがある。期間・頻度の違いはコーディネート業務の内容の違いにもつながることから、それもまた処遇の相違と関係することになる。

地域活動団体を対象としたコーディネーターとしては、国等の制度を活用し

---

<sup>2</sup> M・リップスキー（田尾雅夫、北大路信郷訳）『行政サービスのディレンマ』木鐸社、1986年。

た、高度に専門的な知見を期待したコーディネーターをスポット的に登用する場合を除くと（この場合、コーディネーターというよりは専門的なアドバイザーという性格がより強まるといえる）、多くの場合、一定期間（短くとも単年度、通常は複数年度にわたる）、継続的なコーディネート業務が期待されることになる。

自治体の正規職員が本務の一環としてコーディネート業務を担う場合には、公務員として当該個人の経済的・社会的な身分保障が確保され、その限りでは職の安定性があるといえる。ただし、ポストの新設・増員によって対処するのか、既存の業務に付加するかたちで当該業務を兼務し、既存の定員内で人員がやりくりするのか、そしてその業務に資質・能力等などの面でコーディネーターとして適切な人員が充当されるのかなどによって、業務負担が変動する可能性がある。過度な負担が求められるようになれば、良好なパフォーマンスは期待しづらくなるだろう。また、一般に自治体職員は3～5年程度の人事異動があったり、部署内での担当業務の交代などがあったりすることから、担当する職員によってコーディネート業務の習熟度が異なってムラが出ることもあるし、長期的な伴走支援には向かないこともある。本来的なコーディネート・サービス提供の安定性につながるかどうかは、自治体内の制度設計とその運用に依拠することになるだろう。

自治体の正規職員以外では、公務員としてであれば会計年度任用職員（フルタイムないしパートタイム）、それ以外としては委託や委嘱によってコーディネーターを確保することになる。これら非正規・有期の勤務形態では不安定な就労になりがちである。官製ワーキング・プアの温床にならないよう運用にあたっては留意することが重要である。その際、コーディネーターの担う役割次第では（例えば、高度な専門的知見を踏まえた立場からなのか、それとも、地域活動のプレーヤーに近い立場からなのかなど）、地域活動が概ねボランティアに提供されていることとの均衡を考慮する必要もあるだろう。

### （3）職の専門性

第3に、コーディネーターという職の専門性の確保の要請である。専門性に関しては、その機能遂行にあたっての特定性、希少性、適応性の観点から考えることができる。

特定性とは、ある専門能力がどれだけ特定の固有な専門領域に基づくものなのかである。専門領域の主たるものとしては、学術上のバックグラウンド（学問領域）、職務上のキャリア（職歴）などが挙げられる。教育、福祉など特定領域に関わるコーディネート業務であればその領域に関わる専門知識や技術が求められることになるが、地域づくりに関していえば、特定の専門性を有することが

プラスに作用することはありうるとしても、必ずしも求められる専門性が何か  
が特定化されるわけではないだろう。

希少性とは、その専門能力を有する人材を調達しようとするとき、需要に比べ  
て供給が十分にあって調達しやすいかどうかに関わる点である。

そして、適応性とは、その専門能力を適用する対象がどの程度の範囲にわたる  
のか、すなわち、汎用的に活用できるのか、それともごく限られた領域にのみ活  
用できるものなのかである。例えば、デジタルや法務に関する専門性は特定性や  
希少性が高いがさまざまな領域に汎用的に活用できる点で適応性が高いといえ  
る。ファシリテーション技術は特定性は高くなく、希少性もさほど高くないが、  
適応性が高いといえるだろう。

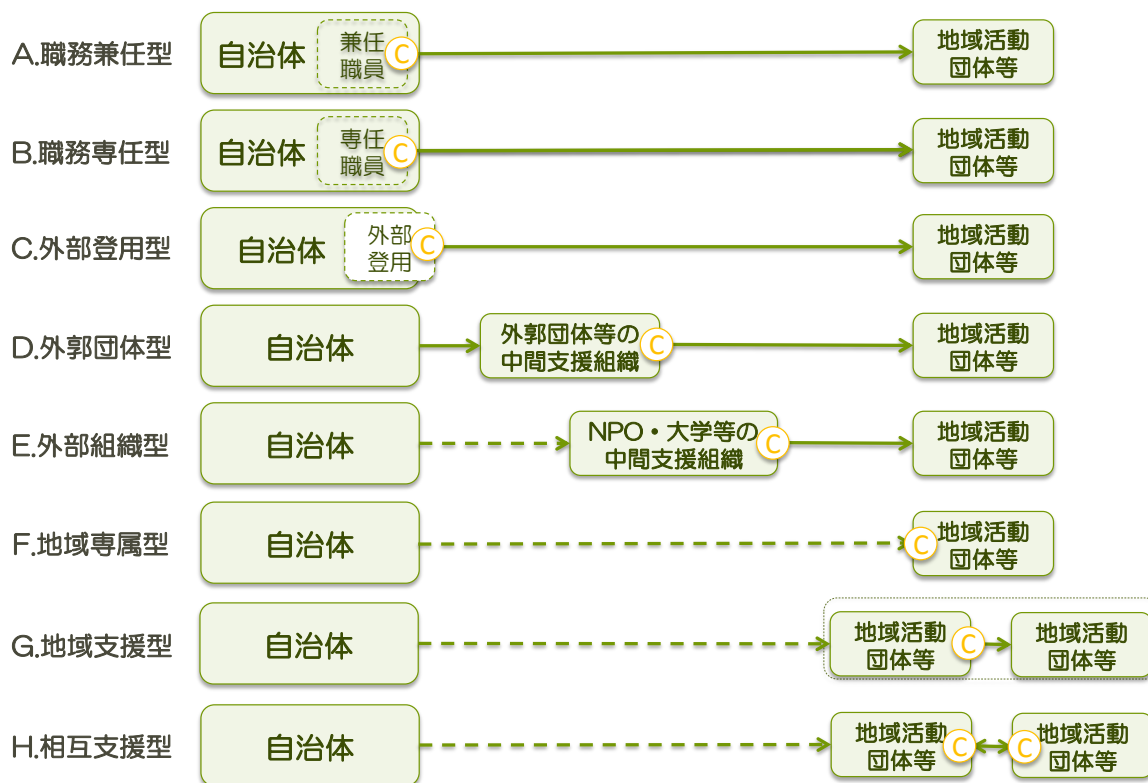
#### **（４）職を通じたキャリア形成の機会**

第４に、コーディネーターという職のキャリア形成の機会の確保の要請であ  
る。コーディネーターは文字通り調整役・媒介者であるとともに、生身の人間と  
して、職務経験を通じてキャリア形成を図り、人間的・社会的・職業的な成長を  
遂げたいという意志を持つ主体として処遇することが求められるはずである。  
コーディネーターの育成段階はもちろん、適宜研修の機会を設けて能力開発を  
促したり、処遇の向上などステップアップを図ったりできるキャリアパスの設  
定が重要である。

### **３．地域づくりにおける中間支援を担うコーディネーターのタイプ**

自治体が地域づくり政策を推進するうえでコーディネーターを活用しようと  
する場合、組織上の人員配置をタイプ別に示すと、図表１のような８つのケー  
スが想定されるだろう。

図表1 自治体における地域活動に向けたコーディネーター活用のタイプ



(注) ㉞はコーディネーターを、実線矢印は中間支援の作用方向を示す

### (1) 職務兼任型 (A型)

職務兼任型 (A型) は、自治体職員がコーディネート機能を果たすタイプである。

最も緩やかに解釈するならば、自治体職員たる者誰もが地域づくりに関わっている、あるいは関わるべきだという立場に立てば、あらゆる自治体職員が本人の自覚のあるなしに関わらず本務への従事を通じてコーディネーターとしての役割を果たしているとみなせなくはない。しかしながら、現実には内部管理部門に従事する職員をはじめ実質的な地域づくりに少なくとも直接関与しない部署に属したりしていれば、本務とは関わりのない業務とみなされてしまってコーディネーター的役割を果たすことは極めて難しい。また、仮に地域づくりに関わる部署に属していても庶務等に従事するなど担当業務が直接関係しない場合であったりすれば、やはり本務への従事を通じたコーディネーター的役割は難しいといえる。その一方で、本来は地域づくりに直結する担当部署に属しておりそのような業務に従事していたとしても、コーディネート機能を発揮することを意識せず、また、淡々と業務をこなすだけで地域づくりに資するようコーディネーティングを心がけた仕事ぶりを実際に行っていなかったりする場合には、そう

した職員をここでいうコーディネーターとみなすのは相応しくないかもしれない。ただし、潜在的なコーディネーターたるべき候補と位置づけ、業務やマネジメントの改善が期待されることにはなるだろう。

長年にわたって職員定数が抑制され、また、近年では職員採用が思うように進まなくなる一方で、自治体に対応すべき業務が質的に多様化し、量的に増大してきたことなどから、コーディネーティングが本来業務に含まれるものであったとしてもその役割を十分に果たせなくなっている実情もあって、コーディネート業務を本務から切り出して兼任させる手法も広く採用されてきている。地域づくりに関する代表的な手法として、いわゆる併任発令などをともなうなど、さまざまなタイプの地域担当職員制度が広く全国の自治体で採用されてきた<sup>3</sup>。

必ずしもコーディネート機能を担うことが前提とされてはいないが、地域活動に関する兼業規制の緩和であるとか、勤務時間の一定割合の時間を所属部署以外の業務に充てて取り組むことができるいわゆる「20%ルール」であるとか、あるいは、職務兼任型からは若干外れるが、「プラスワン公務員」型の働き方<sup>4</sup>などは、自治体職員が本来業務をこなしながらコーディネーター的役割に従事するのをサポートする仕組みだといってよいだろう。

自治体職員が従事することから、信頼性や安定性は一定程度確保される。専門性についても個人差は大きいが一定程度確保され、また、職員研修などを通じて向上を図ることも可能である。職員誰もがコーディネーター的役割を果たすような行動様式に導くことは容易ではないと一般的には認識されることが多いようであるが、職員のキャリア・デザイン上にコーディネート業務を適切に位置づけることである程度の行動変容を促すことも可能だといえる。

## (2) 職務専任型 (B型)

職務専任型 (B型) は、A型同様、自治体職員がコーディネート機能を果たすタイプであるが、例えば、協働担当部署の職員やより地域に身近な支所・出張所などの出先機関の職員などが、地域づくりに関するコーディネート業務をその職務内容として専念する場合である。B型で地域を分担する場合には、A型による兼務発令による地域担当職員制度とは異なり、本来業務でという意味での専

<sup>3</sup> 地域担当職員制度については、大杉覚『コミュニティ自治の未来図』ぎょうせい、2021年、第3章、および、宇佐美淳『コミュニティ・ガバナンスにおける自治体職員の役割』公人の友社、2023年参照。

<sup>4</sup> 「プラスワン公務員」とは、「本務とは別に、社会貢献やコミュニティ活動をはじめとした地域づくりに自発的に従事する公務員」を指す。大杉覚「多彩な活躍支える条件整備を-地域づくり人財としての若手「プラスワン」公務員-」『地域づくり』2021年11月号、2頁。

任の地域担当職員制度となる。

ここで地域担当業務とは、「縦割りの特定業務に限定されないオールラウンドな業務内容への対応が想定される」<sup>5</sup>が、ただし、こうした意味での地域担当業務にとどまらず、他の地域づくり関係の業務とともに担うのが一般的であって、純粋な職務専任型は限定されるのが現実であろう。場合によっては、地域づくりに関するコーディネート業務は当て職程度の認識の場合もあって、その場合には、A型の職員の意識とさして変わりがない場合もあるだろう。その意味で、A型同様に、信頼性、安定性、専門性は一定程度期待されるが、実効性を確保するためにはコーディネート業務を所掌業務上はもちろん、職員のキャリア・デザイン上に適切に位置づける必要があるだろう。

本報告書第3章第4節で紹介した草津市のケースでは、まちづくり協働課職員が分担して、まちづくり協議会に対する日常的な相談支援を担う「学区担当職員」がこれに相当するといえる。

### (3) 外部登用型 (C型)

A型、B型がいずれも自治体組織内部の職員の異動によってコーディネーターとなる人材を確保するのが基本であるのに対して、外部登用型(C型)はいわば外部人材を採用・委嘱等することを通じて確保するタイプである。コーディネート業務に専務するないしはそれが中核的な業務となるポジションを設けて、自治体組織の外部から人材を登用することになる。一般に外部登用となる人材としては、正規職員であっても任期の定めのある任期付職員制度や非常勤の会計年度任用職員制度の活用による任用がなされる場合や、その他特別職による任用や委嘱手続きによる登用などが制度上は想定されるだろう。なお、任期のつかない正規職員の一般職として採用する場合でも、そのポジションを専門職的に位置づけた場合には、C型と捉えることができるだろう。

A型やB型と比較して、C型の場合、庁内では得られない専門的知見やキャリアを期待しての登用であるのが一般的だといえる。庁内組織に公式的に位置づけられることで信頼性・安定性が担保される。ただし、外部登用された人材が組織内にどの程度定着し、庁内各部署と連携をどの程度円滑にとれるか、また、庁内コーディネーションを適切に確保できるかどうかは、A型やB型と比べるとよりハードルが上がるのが一般的であろう。また、専門性の高い人材であれば、「ストリートレベルの官僚制」にうかがわれるように、どのような業務にどれだけのエネルギーを振り向けるべきかなどについて、より裁量を持って行動しようとする傾向が強まるだろうことから、所属部署等庁内組織との関係性によりいっそう留意する必要性が生じることになる。採用する自治体組織の柔軟性と採

---

<sup>5</sup> 大杉前掲書 75 頁。

用される C 型人材の適応性との双方が問われるとあってよい。

#### (4) 外郭団体型 (D 型)

自治体の外郭団体に中間支援業務を委ね、それを担う人材としてコーディネーターを確保するタイプである。業務分担のあり方(コーディネート業務に関する自治体担当部署等との関係や業務の形態(自治体からの委託、団体の自主事業など)や雇用・登用形態(例えば、外郭団体の職員の兼務によるのか、専任によるのか、それとも外部登用によるのか)など自治体の場合の A 型～C 型に相当する類型化)によってさらに下位分類することもできるだろう。

本報告書第 3 章第 4 節で紹介した草津市の公益財団法人草津市コミュニティ事業団は D 型に属する。

#### (5) 外部組織型 (E 型)

自治体外の組織に中間支援業務を委ねる点では D 型と同様であるが、直接的なコントロールの及ぶ外郭団体ではなく、NPO や事業者等の外部組織を活用してコーディネーターを確保するタイプである。E 型についても、D 型同様、当該組織内での業務分担のあり方や雇用・登用形態によってさらに下位分類することができるだろう。

例えば、多摩市では、第 7 期・第 8 期自治推進委員会で地域協創概念を新たに自治基本条例を改正して盛り込む検討を行うとともに、その実践的な取り組みとして市内の複数箇所をモデル・エリアに選定してコミュニティづくりの実証実験を進めるにあたって、中間支援団体による伴走支援の仕組みを導入したケースがある。3つの中間支援団体はその任にあたったが、多摩市の若者政策の一環で取り組まれた多摩市若者会議メンバーの一部によって創設された合同会社 MichiLab、中央大学(国際経営学部中村大輔准教授主催ゼミ)、一般社団法人コミュニティネットワーク協会、とそれぞれ性格の異なる団体がそれぞれのエリアを担当した(MichiLab は2つのエリアを担当)<sup>6</sup>。

#### (6) 地域専属型 (F 型)

コーディネーターをその業務対象となるまちづくり協議会などの地域活動団体等に配置するタイプである。当該活動を行うメンバーのなかからコーディネーターの役割を果たす人材を選任するか(当該団体からすれば内部人材に相当)、

---

<sup>6</sup> 多摩市ホームページ、

<https://www.city.tama.lg.jp/shisei/shingikai/gyouzaisei/1005825/index.html>、及び、大杉 覚「第 45 回 多摩市がチャレンジする地域協創④」『ガバナンス』2024 年 12 月号、83 頁参照。なお、MichiLab に関しては、大杉前掲書 121 頁以下参照。



当該団体外の人材からコーディネーター役を選任して配置するか（当該団体からすれば外部人材に相当）、対象に応じて両者の方式を併用するか、また、専任のイニシアティブは自治体が持つのか、当該団体が持つのか、人材確保に要する財源をどう充当するのかなど、F型にあっても多様なパターンが考えられる。いずれにせよ、A～E型に比べれば、より地域活動団体等に近い立場（あるいはその一員としての立場）からコーディネート機能を発揮する運用になりやすい点で、伴走型支援に適した仕組みだといえる。

例えば、国の制度である集落支援員は、自治体からの委嘱を受け、自治体職員と協力して集落点検の実施等を担うが、このタイプに該当する公的仕組みだといえる。集落支援員を設置した自治体には特別交付税措置が講じられる。

### （7）地域支援型（G型）

ある地域活動団体等やそこに配置されたコーディネーターが、自ら持つ専門性、活動から得た知見等を活かして他の地域活動団体等に対して中間支援を行うタイプである。

例えば、山形県川西町吉島地区の地域運営組織であるNPO法人きらりよしじまネットワークは、しっかりとしたマネジメントで自らの組織運営を図るとともに、同法人を母体として設立した中間支援組織であるおきたまネットワークサポートセンター（略称、おきさぼ）を通じて、自地区で蓄積したノウハウを活用して県内外のRMO等地域の伴走型支援や地域づくり支援に乗り出している例がある<sup>7</sup>。

### （8）相互支援型（H型）

地域活動団体等が中間支援を行う点でG型と共通するが、固定的な応援・受援の立場ではなく、自らの得意な領域などについて相互に支え合う関係を基調とするコーディネーティングのタイプである。

例えば、地域活動団体間でその活動ぶりを観察し、参考になる取り組みを自らの活動に活かしたり、取り組みのノウハウなどを共有しあったりするなど、日常的な活動を通じた自主的な相互参照を意識的に取り組むことなどがH型の例といえる。必ずしも特定個人のコーディネーターがおらず、組織的に相互参照が行われ、結果的にコーディネーティングが図られていることもあるだろう。また、それぞれの地域活動団体の活動報告を共同で実施することで、こうした相互支援が行われやすい環境を整備することがある。その場合、自治体が行政主導でお

---

<sup>7</sup> きらりよしじま及びおきさぼについては、大杉前掲書 101～103 頁、及び、大杉覚「人口減少時代の自治体経営と若者が参加しやすいまちづくり」『国際文化研修』2024 年春号、11 頁参照。

膳立てをする場合が一般的であるが（各地域活動団体の活動報告会の開催など）、地域発で地域活動団体（のコーディネーター）が連携し実施することも考えられるだろう<sup>8</sup>。

#### 4. おわりに

本節では、自治体がコーディネーターを活用して地域づくり政策を推進するにあたって、その職のあり方として考慮すべき条件について考察したうえで、コーディネーターを配置した場合に想定される組織的な構成について典型的に整理を試みてきた。

最後に、これらコーディネーターに関する仕組みをどのように活用するかに関連して指摘しておきたい。

第1に、コーディネーター制度導入にあたっては、地域づくり政策の体系に適切に位置づけて考慮されるべき点である。

自治体が地域づくり政策を展開する際にいずれのタイプを選択してサポート体制として制度化するかは、目的や方針、コミュニティ政策に投入できる行政資源の状況に応じて選択的に考慮されるべきである。例えば、地域づくり政策がどのような状況・段階にあるのかによっても異なるだろう。行政主導でまちづくり協議会を設置する場合であれば、立ち上げ時の初期段階に重点的に導入するのか、自走し独自の自主的活動を見込める段階に導入するのか、それとも活動が成熟し停滞感が伺われるような段階で導入するのか、コーディネーターの役割は当然ながら異なってくるはずであって、したがって、選択すべきタイプとその制度設計は大きく異なってくる。

また、複数のタイプを組み合わせるなど、多様なニーズに応じて地域活動により適したサポート体制を組むことも視野に入れる必要がある。例えば、草津市の事例では、上述のとおり、D型を主体としつつ、B型を組み合わせることで制度設計されている。

第2に、コーディネーター制度の設計・導入にあたっては、自治体経営全体での位置づけも考慮してなされるべきである。基礎的自治体にあっては、地域づくりと切り離して考えてよい行政分野はないと考えられるべきであって、その意味で地域づくり政策の担当部署だけにとどまらず、コーディネーター制度の創設・運用にあたっては全庁的なコンセンサスが欠かせないといえる。全庁的コンセンサスなしにコーディネーターを活用しようとしても、庁内のコーディネーションが不全となり、所期の目的を達成できない状況に陥る可能性もあるからである。本来的にはトップ・マネジメントがしっかりとグリップを握って対応す

---

<sup>8</sup> 例えば、世田谷区砧地区では、同地区内の地域活動団体（NPO など）間での交流イベントとして「ぐるぐるキヌタ」を開催し、参加団体間を相互訪問する例がある。

べきであるが、必要に応じて、コーディネーター制度導入・運用に向けた行政内部のコーディネーティングに資するための、スーパーバイザー（地域づくりコーディネーター制度をマネジするためのコーディネーター）の設置が考えられてもよいだろう。スーパーバイザーには、コーディネーターを設置する担当部署に助言し、担当部署とコーディネーター、あるいはコーディネーター間の円滑な連携に向けた調整を行う役割が期待されるだろう。

また、庁内調整にとどまらず、協働ガバナンス collaborative governance の観点からするならば<sup>9</sup>、当事者である地域活動団体を含むステークホルダーが制度設計の決定や運用のあり方に関するマネジメントのプロセスに参加できる公式的な仕組みも必要であろう。

そして第3に、コーディネート業務を担うことで培われるキャリアが地域づくり人材の養成・輩出、地域活動の賦活に貢献するという視点からも、コーディネーターの役割を積極的に評価すべきであるという点を最後に指摘しておきたい。

---

<sup>9</sup> 協働ガバナンスについては、例えば、Chris Ansell and Alison Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.18, No. 4, pp. 543-571 参照。なお、アンセルらは協働ガバナンスの効用の一つとして民主的参加の拡充を挙げている。