

【特別寄稿】

自治体における コーディネーターの必要性とその役割

— 逗子市の事例から



平井 竜一

逗子市長

はじめに

神奈川県逗子市は、湘南海岸の一角をなす海に面し、三方を緑の山に囲まれた、豊かな自然あふれるまちである。「青い海とみどり豊かな平和都市」という都市宣言がそれを象徴している。明治以降、気候温暖な保養地として、また戦後は東京まで電車で1時間という立地からベッドタウンとして発展した。人口はここ10年、約58,000人を維持しているが、65歳以上の比率は現在29%で県内でもトップクラスの高齢化のまちでもある。市民の所得は比較的高く財政は安定していたが、急速な少子高齢化により自治体経営の厳しさは増している。

戦時中に軍の方針によって横須賀市に強制合併されたものの、戦後、市民から分離独立運動が起こり、住民投票を経て昭和25年に自治体として独立したという歴史をもつ。さらに昭和57年に、米軍に接収されていた旧日本軍弾薬庫跡地の自然豊かな森の中に米軍家族住宅建設計画が持ち上がり、市を二分する争点となった。建設の是非を巡り、市長や議会のリコール、住民投票の請求、市長辞職による再選挙が度々繰り返されるなど、「民主主義の実験場」といわれ、地域の

ことは自らが決めるという市民自治意識が高まった。

当時大学生だった私はこの運動に関わった経験から政治の道を志した。卒業後、会社員から市議会議員を経て2006年に市長に就任し、市民協働によるまちづくりを進めている。その中で、まちづくりにおけるコーディネーターの重要性を感じ、いくつかの実践を重ねてきた。本稿では、逗子市の事例から、自治体におけるコーディネーターの必要性とその役割について、多文化社会コーディネーター研究会での発表を基に、その後の経過を加えて論じてみたい。

1 コーディネーターがまちを変える！－逗子市の実践

(1) 学校と地域をつなぐ

－学校支援地域本部・地域コーディネーター（2008年～）

逗子市において最初に「コーディネーター」という呼称が正式に使われたのは2008年、開かれた学校をめざして学校と地域の連携を図るために導入した学校支援地域本部の「地域コーディネーター」である。全ての小中学校（小学校5校・中学校3校）で、ボランティアの市民数名がコーディネーターとして校長から任命され、学校のニーズに応じて地域の人材をつなげ、学校教育を充実するための様々な事業を展開している。

コーディネーターは、PTA 役員経験者や地元自治会の役員経験者になるケースが多い。地域の顔役として地元で多彩な人脈をもっている人材がコーディネーターとして適任であることは言うまでもない。草刈りや校舎のペンキ塗りなどの環境整備から、市民講師による授業、絵本読み聞かせ、夏休みサマースクールの企画運営など地域の人材が協力して多様な取り組みが活発に行われている。

具体的な事例として、久木小学校の田んぼづくりをご紹介します。小学校では稲を栽培する授業が行われるが、市内に田んぼがない逗子では児童がバケツに苗を植えて体験学習をしている。そこで久木小学校ではコーディネーターが農業経験のある地域の方を紹介し、校庭の一角に本



農業経験者の地域の方

格的な田んぼを造った。子どもたちは大はしゃぎで田んぼに入っどろんこになりながら苗を植え、収穫したお米を脱穀・精米して食べた。その後、田んぼづくりは他の学校にも広がった。さらに久木小学校では地元のお豆腐屋さんの協力で、大豆の栽培と豆腐・味噌づくりにも挑戦している。

今後は、学校支援地域本部が自立して、子どもたちの教育を支える独自の事業を展開できる体制に発展することを期待している。放課後などの時間を活用して、学校では経験できないようなプログラムを地域の多彩な人材が子どもたちに提供する仕組みづくりも始まっている。その際にも、人をつなげるコーディネーターの存在が重要になるだろう。

(2) 支え合い助け合う、お互いさまの地域づくり

ー福祉コーディネーター（2009年～）

高齢者の孤独死問題などに見られるように、人々のつながりが希薄化した地域社会をどうやって再構築するかが社会的な課題である。高齢化が急速に進む逗子においても高齢者の1人暮らし世帯が増え、日常の買い物や家事、災害時の避難などに地域の助け合いが求められている。こうした社会状況を受け、逗子市では2009年から国のモデル事業として、地域の見守り体制を構築する取り組みが社会福祉協議会へ委託して始まった。

福祉コーディネーターとして有償スタッフ3名を採用し、自治会や民生委員と連携しながら、地域の見守りサポーターを発掘・養成して、1人暮らし高齢者など見守りが必要な人とマッチングさせ、様々な困りごとを地域の中で解決できる体制をつくっている。電球の付け替えや宅配してくれる地元商店の紹介など、福祉サービスを受ける程ではない日常生活のちょっとした助け合いが高齢者の生活を支えている。



公園でのサロン

5年目を迎え、サポートする人は着実に増えているが、支えられる立場の人は地域に人間関係がないとなかなか手を挙げにくい。災害時の要援護者対策も課題となっているが、個人情報の保護と活用が常にぶつかり合うのがどの自治体でも悩みの種だ。その意味でも、日ごろから地域で顔の見える関係をいかにつくって

いくかが重要となる。そこで、福祉コーディネーターや社協の職員が地域に呼び掛けて、民生委員や見守りサポーターなどの協力を得ながら、地域の会館や公園などを活用した高齢者サロンと呼ばれる集まりを定期的で開催し、閉じこもりがちなお年寄りに、介護予防とコミュニティへの参加・交流の機会を提供している。

福祉コーディネーターが地域に入って様々な人材を発掘し、つなげる機能を果たすことで、人々の絆が強まり、地域で支え合う力が高まっていく。現在は386人の見守りサポーターが130人を支えており、今後、数年かけて全市域に広げていく計画である。

(3) 市民と行政のいい関係をつくる

ー市民協働コーディネーター（2010年～）

市民活動の活発化や新しい公共といわれる領域の拡大とともに、市民と行政をつなぐ機能の強化が必要になっている。市民との協力関係をつくりながら、分野をまたがって人材や組織を横断的につなげることが行政にはますます求められる。しかし、職員の意識改革と縦割り行政の克服は簡単には進まない。

そこで2010年に、週3日の非常勤特別職として国際交流などに携わっていた人材を登用し、市民協働コーディネーターとして配置した。市民協働コーディネーターは日常的に、組織を超えて、市民と行政のコミュニケーションの円滑化に大きな役割を果たしている。今では、行政計画や施設整備計画などの立案だけではなく、子育て支援や観光振興などの事業においても、企画段階から市民とのワークショップ形式などによって対話を重ねながら合意形成を図り、さらに事業の実施にも市民が参画して、行政と市民が協働でつくりあげるスタイルが定着している。

例えば、ある地域のコミュニティ施設の改修プランをつくるワークショップでは、市民協働コーディネーターの進行で、公募で集まった市民をいくつかのグループに分け、新しい施設でどんなことをしたいのか自由に意見交換することから始めて、みんなの共通項を絞っていき、施設計画に落とし込んでいく作業を行った。それぞれの意見を聞きながら粘



グループ討議

り強く議論を重ねていくと、不思議と結論はいい方向に収れんしていった。完成の暁にはワークショップに参加した市民を中心に組織を設立して運営を委託する予定である。

一般的に行政職員は、市民から要望を受けその答えを求められるので、市民と対等な関係でコミュニケーションをとるのは意外に難しい。しかし、コーディネーターという一般職とは少し違う立場の人間が入ることで、行政対市民という構図ではない関係でコミュニケーションを図れることがとても重要な意味を持つ。今では行政の様々な場面で市民協働コーディネーターは引っ張りだこである。コーディネーターの介在による市民との円滑なコミュニケーションが仕事を進める上で大切だということを多くの職員が実感している。

(4) 職員をコーディネーターに育てるー市民協働推進員を任命(2010年～)

2010年には、市民協働コーディネーターの配置と合わせて、市民との接点のある課に1人ずつ、係長以下の若手職員約30人を市民協働推進員に任命した。行政職員のコーディネート能力養成と組織間の連携機能の構築をめざしたのである。

まず職員は、「市民との協働とは」の研修から始まり、ワークショップ研修、市長と市民との対話集会で市民と同じテーブルでグループディスカッションに参加、被災地支援活動を市民と協力して実施するなどの取り組みを重ねた。ワークショップ研修では「ゴミの減量化・資源化」の政策提案を課題にしたが、日頃、隣の課の仕事に口を出さないことが当たり前の職員にとっては新鮮な経験だったようである。また毎年、協働白書をつくって、各課の協働の取り組みを共有化するようにした。

1年目、2年目は研修が主な活動内容だったが、3年目となった2012年、その成果が現れた。資源循環課の協働推進員の呼びかけで、社会教育課・国保健康課・子育て支援課・市民協働課・秘書広報課などの協働推進員が連携して、「生ゴミのリサイクル」と「食育」「子どもの野菜作り体験」を重ねて、世代とジャンルをまたがった「生ゴミリサイクル元気野菜づくり講演会」を企画した



子どもの野菜作り体験の様子

のである。それぞれの部署が関係する市民に呼び掛けて参加者は155人と大盛況だった。組織間の連携と市民との協働が見事な成功をもたらした事例である。

また、2011年からは新たに協働事業提案制度をスタートした。市民団体から事業提案を公募して協働で事業を実施する取り組みである。協働推進員を中心とした職員が応募した市民団体と何度も企画会議を行い、行政の予算査定プロセスと同じように市長ヒアリング・事業査定を経て、公共性、公平性、継続性を厳しく審査して予算を立案した。2012年度予算に計上したが、一度では議会の承認を得られず、再提案でようやく議決を得た事業もあった。市民は税金を使って事業を行うことの重みを感じただろうし、職員にとっても市民と目的を共有して検討段階から実施までパートナーとして一緒に取り組む貴重な経験になった。現在、子育て関連2件、ゴミリサイクル1件、防災教育1件、SNSを活用した商業活性化1件が市民と協働で進行中であり、どれも素晴らしい成果を挙げている。

私は、組織を野球とサッカーに例えて、協働推進員に「サッカー型組織」をめざせと言っている。つまり、縦割り組織は「野球型」で、選手のポジションは固定され、与えられた守備範囲をひたすら守る。連携プレーはあるが、ボールを次の野手に渡せば自分の仕事は終わる。これに対して横断的組織は「サッカー型」である。基本的なポジションはあるが、状況によって守備の選手が攻撃参加するなど縦横無尽にポジションを変えながらゴールという目標をめざす。同じ目標を共有し、それぞれの能力を最大限に生かして、時に自分のポジションをオーバーラップしてでも目標を達成する職員を求めている。自らがコーディネーターとして人に働きかけ、関係をつくることで様々なアイデアや連携が生まれ、予想以上の成果が得られる醍醐味を多くの職員に味わってほしいと思っている。

(5) 次は地域総合コーディネーターへ

ー小学校区単位の地域自治システム (2014年～)

次にめざしているのは、都市内分権といわれる小学校区を単位とした地域自治システムを導入し、地域総合コーディネーターを育成することである。地域自治システムは、小学校区内の自治会やPTA、老人会、子ども会、商店会、民生委員、NPOなど様々な団体・個人からなる協議会を設置し、地域の多様な課題を地域自らの力で解決することをめざす自治の仕組みである。2014年度の導入に向けて、現在、制度設計を市民参加で進めている。

現実には、市民と意識の共有を図るのはなかなか難しい。財政の厳しい行政が地域に負担を押し付けているという意識が市民にはあるからだ。地域自治の目的

である、自分たちが地域の担い手として様々な団体と連携しながら自ら課題解決に取り組む必要性が理解され、実際に仕組みが動き出すにはしばらく時間がかかるだろう。この話し合いの場にも、市民協働コーディネーターが市民の思いを受け止めながら進行役を務めている。

そして、制度ができ、市内に5つある小学校区で順次自治組織が立ち上がったら、行政職員を地区担当職員として任命する。次長をリーダーに各部から1～2名の協働推進員を兼務で割り当て、7名のチームで1つの校区を担当する予定である。専任の地区担当職員を配置する選択肢もあったが、いろいろな部署の職員が関わることによって地域と行政の双方に横串を指すことをねらった。多面的で横断的な課題をもつ地域に入り、いかに横につながって地域が自ら解決することを上手にサポートするか、正に総合的なコーディネート能力が問われる。

さらに、将来的には市民の側に地域の総合コーディネーターが育つことが理想と考えている。相当な能力が必要であろう地域総合コーディネーターという人材を、地域の中で無償のボランティアで確保できるのか、有償スタッフとしての位置付けが必要なのか、これから試行錯誤で模索していかなければならない。

地域の自治力を高め、地域でできることは地域が自ら解決する力を身につけることが真の市民自治の姿である。そして、超高齢社会の日本において、地域人材のネットワーク化によるコミュニティの再構築は正に時代の要請といえる。そこには、熱意と行動力とバランス感覚をもったコーディネーターの力が不可欠であると確信している。

2 なぜ、コーディネーターが必要か？—その社会的背景

逗子市の事例紹介の中で既に述べているが、なぜ、今、自治体においてコーディネーターが必要となっているのか、その社会的背景を含めて、私なりに要点をまとめてみたい。

(1) 市民活動・ボランティア活動のさらなる活性化

阪神淡路大震災を契機にボランティア活動が活発になったといわれているが、今や日本国内どの地域においても、防災・防犯・福祉・教育・環境など様々な分野で地域に貢献する市民活動やボランティア活動が盛んに行われている。

新しい公共という考え方に象徴されるように、もはや公共サービスを行政のみが担う時代は終わり、市民がその担い手として大きな役割を果たすようになった。また、地域のために役に立ちたいという意欲をもった市民は確実に増えており、

きっかけがあれば、さらに活動のすそ野は広がっていくであろう。そのきっかけをつくる機能を強化し、まちづくりの担い手を増やすことが求められており、主にボランティアセンターや市民活動支援センターがそのコーディネート機能を担っている。そこで重要なのは、やはり、市民と市民をつなぐコーディネーターの役割である。

(2) 行政と市民の連携と縦割り行政の克服

行政と市民の協働も既に当たり前の理念になっている。しかし、全ての行政職員が市民との連携・協働を望んでいるといえるまでには至っていない。また、市民も行政に対する過度な批判や要求に走ることがある。

行政職員は市民との協働の必要性を自覚し、もっとコミュニケーションの能力を身につけなければならないし、市民は要求するだけでなく、自らがまちづくりの担い手として行動する意識を醸成しなければならない。双方の意識が変わっていかなければ、信頼に基づく連携・協働は広がらない。

また、行政も市民団体も縦割りで、どちらにも横の連携機能が弱いのが実態である。しかし、現実には、市民は常に多面的な生活課題に直面しているし、多様化・複雑化した現代社会では、いくつもの課題が複合的に絡み合っていることが多い。だからこそ、効果的・効率的に課題を解決するためには、行政においても、市民・団体においても、横断的な連携がますます必要となっている。

人々の意識を変え、人や組織の関係をつくっていくためには、行政と市民、行政内部、市民同士の互いのコミュニケーションがもっと必要であり、そこに、人と人をつなぎ、目的を共有しながら信頼関係を築き、物事を動かしていく、コーディネート機能が求められている。

(3) 地域・家庭の機能低下と行政の限界

一 求められる地域コミュニティの再構築

都市化した現代社会では人間関係が希薄化し、また、高齢化や核家族化によって、かつては家庭や地域で対処していたような課題が解決できず、行政が救いの手を差し伸べなければならないケースが年々増えている。児童虐待、いじめ問題、高齢者の介護など、社会的弱者を支える分野でそれが顕著である。児童虐待を例にとれば、毎年のように相談件数が増え、相談員を増員しなければ対応しきれないのが実態である。さらに、市民ニーズの多様化や地方分権によって、果たすべき公共部門の役割は増大の一途を辿っている。

高度経済成長期には税収も伸び、増大する市民ニーズに十分対応できる財源があった。常勤職員数も今より豊富であったから、行政サービスは機能したのである。しかし、今、行政は少子高齢化と人口減少、経済の長期低迷による財政の悪化に直面し、職員削減などの行財政改革を迫られている。逗子市の人口推計では2040年に高齢化率が44.1%に達すると予測されており、自ずと行政単独でのサービスは限界に達する。従って、地域社会の機能を取り戻さなければ複雑・多様化した社会問題の解決は困難であり、地域の間人関係を再びつくり出し、相互扶助機能を高めることが必要不可欠なのだ。

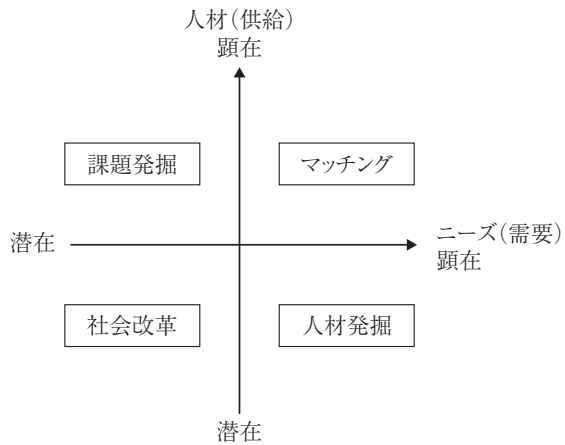
地域の中で人と人が支え合う社会を創っていくためには、誰かがつなぎ役としてコーディネートしなければ進まない。今まさに、地域コミュニティの再構築という社会構造を変革するためのコーディネート機能が求められている。

3 自治体におけるコーディネーターの役割と課題

(1) コーディネーターの機能類型

逗子市において配置されたコーディネーターの果たしている役割を、社会や市民のニーズ（需要）を横軸に、それに対応する人材（供給）を縦軸に類型化してみた。

ニーズと人材が顕在化している場合、それを「マッチング」してつなげる機能をコーディネーターが果たす。福祉施設のボランティアや被災地支援のボランティアをボランティアセンターがマッチングさせているのがその代表例である。



一方、ニーズはあるのにそれを担う人材が顕在化していない場合、人材を発掘して課題を解決するコーディネートが求められる。地域の様々な人脈を駆使して、人の関わりを自ら創りだしていく力が必要となる。小学校での田んぼづくりがその好例といえよう。学校支援の地域コーディネーターが学校のニーズに応えてく

れる人材を発掘して素晴らしい取り組みに発展させた。

逆に、能力のある人はいるのに、ニーズが顕在化していない、あるいは当事者に問題意識がない、場合によっては当事者が声を挙げられないため課題解決に結びついていないケースもある。この場合、当事者に働きかけて課題を発掘し、新たな事業を創出していく力が求められる。協働事業提案制度で市民から提案を受けて実現している事業はその具体例といえる。例えば、SNSを活用した商業活性化事業では、低迷にあえぎながら対策が打てない商店街にフェイスブックなどの活用による市民とのネットワークづくりを働きかけ、提案者であるNPOとの連携を創出した。

最後に、ニーズも、担う人材も顕在化していない課題に取り組むというのが最も高度なコーディネートといえよう。例えば、地域の見守り体制の構築は社会的には問題化していても、実際には支える側も支えられる側も顕在化していない中で、コーディネーターが地域に問題を投げかけ、両方を発掘しながら取り組んでいる事例である。

さらには、人々がまだ問題意識ももっていないような課題を設定し、社会に投げかけて解決に導く必要がある場合もある。逗子市で現在取り組んでいる新たな地域自治の構築は、市民の必要性や問題意識から始まったものではなく、将来の社会を見据えて、正に人々の問題意識の発掘から取り組んでおり、今後、地域の総合コーディネーターが実践していくのは、市民の自治意識の醸成という社会改革を目指したコーディネートといえよう。

(2) コーディネーター活用にあたっての課題

機能類型で示した「マッチング型」や「人材発掘型」はニーズが顕在化しているので、コーディネーターとして比較的動きやすい。従って、課題は「課題発掘型」と「社会改革型」のコーディネートをどこまで機能させることができるかだと考えている。問題意識が希薄な当事者のところにコーディネーターが切り込んでいく必要があるからだ。

例えば、開かれた学校づくりにおいては、学校が求める支援はコーディネーターがその能力を発揮して成果を得ることができるが、学校が求める以上のことは逆に拒否され、コーディネーターが学校側の問題意識の発掘・共有に苦勞している現状がある。しかし、子どもたちが厳しい社会の中で生きる力をつけて、世界で活躍する人材に育てるという視点に立った場合、学校だけで十分な教育は提供できない。本来、学校は、その問題意識を共有し、地域の様々な資源を活用して、

理想の教育をめざすことが社会的な使命である。

つまり、コーディネーターの熱意と行動力が存分に発揮されるには、やはり当事者、特にリーダーの社会に対する洞察力とリーダーシップが欠かせない。学校に限らずあらゆる場面で、コーディネーターを活用する側の意識が重要だということである。

(3) コーディネーターに求められる資質とは

これから求められるコーディネーターの役割とは、社会がどうあるべきかを問いかけ、人々の問題意識を啓発しながら、人材とニーズを掘り起こし、よりよい社会を切り拓いていくことではないかと思う。従って、コーディネーターに求められる資質とは、福祉や教育などの専門分野の知識はもちろんであるが、社会を俯瞰し将来ビジョンを描く広い視野とバランス感覚、人々の思いを受け止めながら対話を重ねて合意形成を図るコミュニケーション技術、様々な人を生かすことのできるマネジメント能力、目標達成に向かってあきらめずに努力し続ける粘り強さ、そして、何よりも使命感と情熱である。自治体で働くコーディネーターであれば、ぜひその領域をめざしてほしいと思っている。

おわりに

これまで論じてきた自治体におけるコーディネーターの役割をいかに制度として定着させるか、それが市長としての大きな課題であると考えている。市長には4年の任期があり、いつかは代わる。たとえ市長が代わったとしても、自治体経営にとってコーディネーターという役割が不可欠であるということを当たり前のコンセンサスにしなければならない。それを制度として担保するために「条例」に位置付けることも必要である。

これから日本各地においてコーディネーターといわれる人材が活躍し、その重要性が多くの人に共有されることを願ってやまない。