

[シンポジウムⅡ]

院生自主企画・地域社会の未来を拓くフロンティアたち ～地域公共人材と職能～

第1部 基調講演

なぜ、いま地域公共人材なのか

龍谷大学法学部教授
白石 克孝

白石克孝（しらいし かつたか）

愛知県生まれ。名古屋大学助手、龍谷大学法学部助教授を経て、1999年より龍谷大学法学部教授。専攻は行政学、政治学。著書に『分権社会の到来と新フレームワーク』（編著、日本評論社）、『現代のまちづくりと地域社会の変革』（共著、学芸出版社）など。各地の自治体の職員研修や政策立案に携わる。「きょうと NPO センター」「環境市民」「市民ウオッチャー京都」などの NPO・市民活動に参加。

はじめに～地域・公共・人材

司会 ただいまより、2009年度龍谷大学大学院 NPO・地方行政研究コース自主企画「地域社会の未来を拓くフロンティアたち～地域公共人材と職能～」を開催させていただきます。それでは第Ⅰ部講演「なぜ、いま地域公共人材なのか」を龍谷大学法学部教授、白石克孝先生からお願いいたします。

白石 今日、主催をされた院生の皆さん方、無事に3月に大学院を修了できそうだということでもあります。その締めくくりとして今日の企画を受け止めております。皆さんもその決意で臨まれていると思います。私に与えられたテーマ「いま、なぜ、地域公共人材なのか」ということについて、少しお話をし、後の議論につなぎたいと思います。

このテーマを考えると、「地域」と「公共」と「人材」と、3つに分解すれば、それぞれ

にいてお話をしていくうちにいろいろなものが見えてくるかと思いますので、最初に「地域」について考え、次に「公共」について考え、最後に「人材」というものが職能の問題とどうかかわって、どのように構想されるかについて、できる限り簡単にお話したいかと思います。

地域をはかる2つのものさし

まず一つ目の「地域」というものが、今、どのような課題を抱えているかについては、ここにいらっしゃる皆さんの方が、それぞれの分野で本質的な課題についてお考えになっていることが多いだろうと思います。ここでは一般的な意味で、「現在、どのようなことが社会において課題になっているか」ということを少し考えてみたいと思います。私たちが勉強しているテーマでいえば、地域がどのように分権化を担っていくか。その際に、地

域が主体者として担わなくてはならない力を、どのように身につけるかが大事な問題だと考えます。この点について私たちが専門用語として使うのは、地域のガバナンス改革をどのように進めるのかということです。

地域のガバナンス改革について触れてみたいと思います。地域のガバナンスがうまく改革あるいは実現に向かって進んでいるかどうかを判断する際に、この間のいろんな研究や議論をふまえて、私は二つの物差しを示すことができると考えています。一つは地域の「社会的な能力」、ソーシャル・キャパシティの観点から測る物差しです。もう一つは地方政府の「制度的な能力」、インスティテューショナル・キャパシティの観点から測る物差しです。

地域の「社会的な能力」という用語は、地域社会がガバナンスという考え方を実現する、可能にする内発的な力をどれだけ高め、発揮しているかということを意味しています。ガバナンスということを、これまで政府や自治体が担ってきた業務が、財政難もあって、これからは政府、自治体だけでは担えないという、単純な発想から考えないということです。いわば消極的な、受け皿探しのような発想では、地域の「社会的な能力」を高めることはなかなか厳しくなります。地域の人たち、つまり、地域のさまざまな担い手が、いろいろな場面で主体になれるような内発的な力を持つことが、大切なポイントかと思っています。これを「社会的な能力」という用語で考えています。

地方政府の「制度的な能力」という用語は、地域社会の能力、地域社会の個々の人々やグループの能力を引き出すために、地方政府が持っていなければならない知識や政策プロセス、地方政府なりのリーダーシップという

ものが、この言葉の中に込められているわけです。社会的な能力と地方政府の制度的な能力、この二つが高めあうことによって、より良い地域のガバナンスが実現されるというように考えていけばいいと思います。

今まで私たちは「政府」と「市場」と「市民社会」という3つのセクターをどのように改革していこうかと議論してきました。その際に私たちが考えているのは、その3つのセクターを横断的、統合的に考えていくことが重要な視点であるということでした。しかし、現実には改革の議論をしていく時には、政府に対しては、さまざまな分権化の改革を進めなさいと言ったり、マーケットに対しては、より市場の開放度が高まっていく中で、社会的な責任をどのように果たしていくかということを経済改革しなさいと議論してみたり、市民に対しては草の根レベルのエンパワーメントをしなさいと求めてみたりしました。それぞれのセクターの改革について、独自のやり方や理屈でバラバラにやろうとしてきたことが実態だと思うのです。

地域のガバナンス改革というのは、この3つのセクター、政府、市場、市民社会のセクターが地域社会に貢献していくために、3つのセクターの改革が地域社会の中でさまざまな形で調整され、最後には統合されていくことを指しています。この調整し、統合していく役割を、地域社会そのものに求めていくことが必要なのではないか、という議論に行き着くのではないかと考えています。

今まではもっぱらここまでのところの議論で満足していた傾向があった。しかしながら、分権化やガバナンスというものの自身が最終の目的ではなく、最終の目的は、その先のもっと違うところにある。これからの3つのセクターが、地域のガバナンス改革を通じ

て、新しい関係性を実現して行き、地域の社会的能力や地方政府の制度的能力が高まった結果、どこへ向かうべきなのか、この部分が問われていると思います。

私たちが「地域公共人材」を掲げる時には、ガバナンス改革にかかわれる能力があるか、そういうガバナンス改革に向かっていくさまざまなセクターの改革を担っていける能力があるかを問うています。その次に来る問いはどこへ向かうのかです。こうした能力のある人材がいたら、その力を活かしてどこに持っていこうとするのが課題となります。これが次の「公共」ということに込められている言葉だと思います。

複合的に考える「公」

公共という言葉は、いろんな形で再検証され、再検討され、再定義されています。現在、私たちが公共性ということを新しく考えていかなければならない大きな理由というのは、持続可能性が乏しい社会になっているが、これでいいのだろうか。持続可能な社会にしていくためにはどうしたらいいか。こういう問いを持つこと、これが大きな、考えるべき意味内容だと思います。こういう視点で考えていくと、20世紀後半の、一人あたりの経済的な力、GDPの力が増えていくことが正しいことだ、地域の活性化は地域の経済の拡大だという考え方に対して、果たしてそうなのだろうかと疑問を投げかけていくことになるわけです。地域が経済拡大しても、地域社会が、さらには地球が持続可能性の乏しい状況に追いやられてく中で、それは果たして私たちが追い求めるべき目標なのかという疑問を多くの人たちが持つようになってきたというのが私の思いです。

今日では、持続可能な社会の実現という場合に、広い意味で「環境」と「経済」と「社会」が持続性を実現していくかということ指しています。経済、環境、社会の持続性という、個別政策リストの提示として考えてしまいがちです。たとえば、経済的な側面から見た時に、持続性の実現に貢献すると考えられる政策は何かをリストアップしていく、あるいは環境の持続性につながる政策は何かをリストアップしていく。こういう政策リストの提示という発想に、つつい陥ってしまうように思います。

経済が拡大することが地域の発展だという考え方は、これからも通用するのか、という問いかけというのは、社会的な、価値的な変革を含んだ問いかけになっています。温室効果ガスが京都議定書の排出量削減のレベルであれば、こういう個別の政策リスト、メニューで努力していても達成できるかもしれませんが、今、世界の中で求められているような大きな数字を達成しなければいけないと本気で考えるとすれば、それは個別の政策リストの提示だけでは済まないのではないかと、直観的にそう思っています。

そのためには何を考えなければいけないかが、私たちに求められています。一つは「ビジョン」、もう一つは「制度的な仕組み」、この両方を考えないといけません。

地域の発展という言葉を考えて場合に、いかに持続可能な発展というビジョンに近づいていくか、これを考えなければいけない大きな問いかけだと受けとめています。この問いかけは、私たちのこれまでの物差しでこれから社会の発展、地域の活性化を測っていくことができるかという疑問に結びついています。地域の経済活性化ということを公共的な目的、広い意味で公益だと考えていると

するならば、これまでのような経済活性化論は、もはや無条件に公共的だ、公益的だとは言いがたいのです。これからのビジョンを考えていくということは、社会的な価値の転換や思考法の変革につながるものだと思います。その意味からして、公共という概念自身が大きな意味転換をせまられているといえます。公共、公益という言葉自身がビジョンに照応するように再定義される必要があるということが現在の議論だと思っています。

「ハート」を育てる人材育成

もう一つの「制度的な仕組み」についてお話しします。ガバナンス改革をして、その力をもって持続可能というビジョンに向かっていくとすると、現実をビジョンに向かわせていくために、どういうことが必要かという問いかけだと受けとめています。当然ですが、制度的な仕組みが必要となります。ある人々の社会的なエネルギーを一定のベクトルに向けていく必要がある。それを促すことができる制度が必要だろうと思います。

この制度という時に、私が考えている二つのことがあります。一つは「パートナーシップ」です。パートナーシップ・アンド・コラボレーションという考え方です。人々が協力をして協働してさまざまな課題に向かっていく、こういう取り組み方、問題解決の仕方、さらには問題発見の仕方も、そこに入っています。問題を発見し、取り組んでいく、解決していく一連のサイクルの中に、しっかりとパートナーシップが根づくような制度的な仕組みが必要だと思います。

もう一つ必要なのは、その制度的な仕組みを運用し、持続可能性という新しい公共性や

公益を実現する意思を持って、地域のガバナンスの改革に身を投じていく人たちをどうやって育てていくかです。「人材の育成」を実現していく制度的な仕組みが必要になっているのです。

そしてこのパートナーシップという制度的な仕組みと、それを担っていける人材の育成ということは、別々のものではなく、結び付けて考えていくべきだと思ってきました。思えば、この NPO・地方行政研究コースを立ち上げた時に、私たちが最も追求したかったのは、政府のセクターから地方自治体の職員として来る方々、市民社会のセクターから NPO のスタッフとして来る方々、若い、これから自分の人生をどう切り開いていこうとか取り組み始めている人たちが、一緒に学ぶ、刺激をシェアうことでした。現職の異なるセクターから来る職業人の皆さんと若手の院生の皆さんと一緒に大学院で勉強することによって、パートナーシップというものが持っている実際的な意味、美しい言葉ではなく、現実の問題を考え、解決していく枠組みとして必要だという思いに至るような人たちを、人材として育成していけるのではないかというのが、NPO・地方行政研究コースを考えた私たちのスタート地点でした。

NPO・地方行政研究コースはよい成果を生んできていると実感しております。今日、このシンポジウムを主催された皆さん方も、その一員であるわけですが、いきいきと現実の社会に向かっていくというような姿勢がこのコースの院生に強く感じることが出来ます。このハートがあってはじめて私たちの人材育成は成功するわけであります。知識だけを植えつけただけで成功するわけではない。ハートの部分が大事です。このコースの中で皆さんが、どんどん熱くなっていくのを

ずっと見てきました。それは我々にとって励みになるものでした。

地域に認められる人材を

NPO・地方行政研究コースでの成果を受けて、地域、公共、人材を職能的な視点から考えてみようということで、私たちの新しいチャレンジが始まりました。京都で修士課程に対応した「地域公共政策士」を付与する地域資格制度認定の制度をつくろうというものです。この資格認定のための教育研修プログラムは、来年、試行的に始まります。2011年度から本格的な取り組みとして京都府内の政策系の学部学科と研究科の中で広げていこうと、今、取り組んでいます。

私たちが、ここで考えていた問題というのは、どういうことだったかを申し上げること、今日のテーマに伝えられるのではないかと思います。地域のガバナンスを改革し、その改革をしていく担い手の人たちが、ビジョンを持って、パートナーシップ、そして地域を支えていくハートを持った人たちとして社会の中で活躍していくということを想定した場合に、何がミッシング・リンク、失われた環の部分なのかを考えると、一つ思い当たるのは、その人たちを今の日本の社会で見た時に、はたから見えるだろうか、見つけられるだろうか。この人たちだね、と気がついてもらえるだろうか。それが問題です。皆さんが努力し、我々が努力しても、その部分がきちんと備わっていないと、思うように回っていかないのではないかと考えるようになりました。

そこである種のパスポートのようなものを作って、自分たちがこんな勉強をしてきて、こんな能力を備えた人材として地域の中

で活動したい、活躍したい、地域の担い手になっていきたいと、地域の人たちに認めてもらうような方法を考えるべきだということになりました。これが「地域公共政策士」という発想に結びついていくわけですが、この背景には、実は大きな社会変化があると思っています。

私たちがどうやって雇用問題に対応するかということに直面しているという事態があります。知識基盤型経済がこれからの経済と雇用を担っていくと、多くの経済政策の専門家たちは言います。知識基盤型経済が、これからの地域の経済を引っ張っていく、経済の原動力になるとして、雇用のあり方は、きちんとした対応がとれているかという問題が出てくるわけです。

私が子どもの頃は、いい学校にいて、いい企業や役所に就職すれば、生涯を安定して安心して暮らせます。職場では、あなたなりの能力を伸ばすこともできます、と親の世代から言われていました。だからいい学校に行きなさいと。私たちはずいぶん反発したものです。しかしここには社会にルールが存在した時代の一面の真実があったわけです。

ところが今、就職活動を迎えている第二の就職氷河期の学生たちは、「そんなことは、うそばちだ、そんなことは昔のノスタルジックな人生設計図であって、今はそんなことではない」と、皆さん体験しているわけです。それに対してどういう反応をしたらいいか。教師としてずっと考えてきました。

私が文系で修士課程に進むことを決めたとき、「お前は就職しないということだな」と皆から言われました。それは「世捨て人になる、別の世界に生きるのか」という言い方でした。今、世界中でいろんな分野で、ジェンダーを問わず、マスターやドクターの学位

を持って活躍している人は大勢いるわけです。日本においては、文系学部の場合には、修士に行って博士課程に行くことは、職から遠ざかる道を選ぶというようなニュアンスが強くありました。勉強を続ける、学習を続ける、ということが自分の人生や能力形成にとって必要だということを、ある意味で断念しなければ、就職できないという二者択一に迫られたることを、今でも思い出します。

日本の場合は、学部を卒業した段階で私たちの教育の過程が終わってしまうのが現実だったのです。私は今の学生を見て、それに矛盾を感じてきました。この関係を変えなければいけない。これからの人たち、ルールが敷かれていない社会を生き抜かなければならない人たちには、知識基盤型経済を担わなければならない人たちには、己に必要と思っている能力を磨くために教育の課程をさらに積み上げていくことが普通にできるようにしなくてはならないと思います。そのためには、私たち大人の世代が、こういうチャレンジの仕方があるよ、学びを生涯続けることに意味があるよ、という社会に変えて行かなくてはなりません。それが地域資格制度を思った発想の根底であります。

つなぐ、ひきだす

地域資格制度は修士課程の資格として取り組もうと考えました。日本の中で雇用や知識基盤型経済への対応を、きちんと大学の責任で役割を果たしていくと考えれば、少なくとも修士をターゲットにおいて人材養成のあり方を考えていかないと、前に進まないだろうなと考えていたからです。地域社会と連携した大学の修士課程の資格にしようという考え方にしました。「地域社会と連携した」

というのが大きなミソであります。私たちが地域公共人材と考えて、地域公共政策士として資格認証しようという時に、地域社会と連携した大学院研究科が、その資格の母体になっていくことは重要なカギを握っているだろうと思います。

たとえば、さまざまなセクターがそれぞれの改革を追求していたところから、新しいセクター横断的な、公共や公益の再定義をともなった改革が必要だと考えた場合、それを実際に政策として進めるためのクリエイティビリティが地域公共人材には求められると強く感じています。こういうクリエイティビリティを求めるということは、私たち大学がクリエイティビリティを持って、実際にさまざまなセクターに横断的にかかわっていくようなことがないと、それは皆さんに想像させることはできないだろうと思います。

私たちのグループでは「つなぎ、ひきだす」といっていますが、さまざまなセクターを横断して、またがって、いろんな人々をつなぎ、ひきだしていく能力が地域公共人材には必要と思っています。ガバナンスを改革していくためには、パートナーシップを担っていくためには、人々の力をつないで、ひきだしていくような能力を持った人が必要です。また、そういう能力に対して理解、感受性のある人たちが、より多く地域の担い手になっていかないと、目標を達成していくことはできないだろうと思います。

もう一つ重要な地域公共人材の力は、市民社会セクターが、セクターとして成立するようなサポートをできる人だと思います。市民社会セクターといますが、たとえ NPO などの非営利非政府組織の活動が活発であったとしても、政府セクターや市場セクターに並ぶセクターに、自動的になれるわけではな

いということを、いつも思っています。つまり非営利非政府組織が政府セクターでも市場セクターでもなく、市民社会セクターの組織であるというためには、政府の下請けや、安上がりの経済主体であったりするような、準政府セクターや準市場セクターになっていかないためのネットワークと交渉力が必要になります。市民社会セクターが成立するためには、さまざまな力を持った組織が、横にネットワークングしていかなければいけない。日本の現状では、セクターとしてのまとまりを世に見せていく、他のセクターに示していくことはできていないと思います。地域公共人材というのは、どのセクターで働くのであれ、市民社会セクターの成立をサポートしていくつもりで応援していくこと、かわかっていくことが必要だと思っています。

教育と職能の架け橋

最後に、私はこれからの地域社会の中で、なぜ職能ということを考えているのかについて、お話をいたします。職能を考える一つのカギになる発想法は「資格」だと思っています。私たちがとりくんでいる地域公共政策士は、地域の中でどんな能力が必要とされるか、そういう人材に対する要求を地域社会から突きつけていく資格制度にもなっています。

京都府内での地域資格制度の立案の際に参考にしたのが、今、EUが取り組んでいる欧州資格フレームワーク（EQF）という取り組みです。これは生涯教育、ライフ・ロング・ラーニング、すなわち生涯にわたって学習や教育、職業的なトレーニングを受けていくことを社会の目標にするような制度をつくらうというのが、EUでの考え方です。

EQFの特徴的な点は、職能的な勉強とアカデミックな勉強の両方が互換性を獲得できるように、一つのフレームワークの中でレベルの認定がされて相互参照できるようにしていこうということでしょう。

たとえば修士レベルの職能的な能力、修士レベルのアカデミックな能力との間に互換性をつけることによって、10代、20代しか勉強できない社会から、生涯いつの段階でも学習に戻ってこれることができる社会になります。アカデミックな学修や資格もあれば、職能的な学修や資格もある、それらはしっかりと積み上げが他のフレームワークに位置づけられている、そういう仕組みの下では、学習や訓練したことを、教育の能力や職能的な能力の証明として使っていくことができます。こうなれば生涯ずっと学ぶことが意味づけられ、意義づけられる社会になるというのが、EUの考え方です。

これまでアカデミックな能力というのは、高校卒業、学士号、修士号、博士号というアカデミックな資格で、どの国に行ってもそれなりの位置づけが分かりました。国境を越える人たちにとって、新しい産業分野に移ろうとする人たちにとって、今まで勉強した、身につけた能力をリセットして評価されるのはかなわないわけです。どんな形でもキャリアは積み重ねていける社会にしたいというのが、この欧州資格フレームワークの大きな考え方なのだと思います。私たちはそういう発想法を、京都府内の地域資格認定制度の考え方の中に持ち込もうと考えたわけです。

地域の持続可能な発展のビジョンの遂行のために、地域のガバナンス改革の担い手としするために、まだ勉強が足りない、能力を磨かないといけないと考えたら、人生のいつの段階でもまた勉強に戻っていくことがで

きる。それによって、より高い能力と見識を持って、もう一度、現場に戻っていく繰り返しをしていける。地域資格制度を欧州資格フレームワークにリンクさせて設計することで、皆の再チャレンジが保証されるような社会的機会が備わった社会、知識基盤型経済への変化に適応するための学習チャンスがあらゆる世代に開かれた社会、こういうものを実現できるのではないかと考えました。

このように私たちは NPO・地方行政研究コースを最初のスタート地点として、いろいろな取り組みをしていく中で、ガバナンス改革、新しい公益・公共としての持続性の問題、それを実現していく際の人材育成、パートナーシップ、制度のあり方の問題など、次々と新しいアイデアが生まれてきました。この

ことを是非ともお伝えしたいと思って、本日のお話をしてきました。

本日はこの後、皆さんが皆さん自身の職能に対する思い入れ、皆さんの社会とのかかわりへの想い、大学院で学んでこられた成果を、パネルディスカッションの形式でお話いただけるということでもあります。今日いただくいろんな意見、知恵を参考にして、新しい担い手づくり、社会づくりへのチャレンジをさらに続けていくことができればと思っています。ご清聴ありがとうございました。

司会 白石先生、ありがとうございました。以上で第Ⅰ部の講演を終了させていただきます。