

論 文

「地域公共人材」の定位と展開

—自治を〈つなぎ・ひきだす〉人材層をとらえる—

土 山 希 美 枝

**Conceptualizing and Developing “Local Public Human Resources”
—Actors Who “Connect and Draw Out” Local Self-Governance—**

要 旨

本稿は、「地域公共人材」という用語の発想と形成過程について、その起点である龍谷大学を拠点とする共同研究機関 LORC および同大法学部政治学科、のちの政策学部に属していた筆者の視点から、2003～2010年を中心にした研究・教育・実践の展開をととして検討する。セクターや職業の分断をこえて連携し地域政策をになう、マルチ／クロスセクターの主体層を「地域公共人材」として可視化していったこと、その人材層に共有される能力を〈つなぎ・ひきだす〉力として位置づけたことをめぐり、その経緯と文脈を整理する。造語から約20年をへたこんにち、対話を媒介とした課題共有によるマルチ／クロスセクターの連携が、都市型社会における自治の基盤となることを論じ、「地域公共人材」は「市民」概念と同様に「すべてのひとびとがなりうる」政策主体であることを確認する。

キーワード

地域公共人材, マルチ／クロスセクター, 〈つなぎ・ひきだす〉力, 対話, 自治, 都市型社会, 政策主体, LORC

Abstract

This article examines the ideas and formative process behind the term “Local Public Human Resources” through research, educational, and practical developments from 2003 to 2010. The analysis draws on the author’s perspective as a participant in the research institute LORC at Ryukoku University, the Department of Political Science in the Faculty of Law, and the Faculty of Policy Science. It traces how multi- and cross-sector actors collaborating across sectoral and occupational boundaries in local policymaking were conceptualized and made visible as Local Public Human Resources, and how their shared capacity was understood as the ability to “connect and draw out” diverse actors. Two decades after the term was coined, the article argues that dialogue-mediated issue sharing and cross-sector collaboration underpin local self-governance in contemporary urban society, and confirms that Local Public Human Resources, like “citizens,” denote policy actors potentially open to all.

Keywords

Local Public Human Resources, Multi-/Cross-Sector Collaboration, “Connect and Draw Out” Capacity, Dialogue, Local Self-Governance, Urban Type Society, Policy Actors, LORC

I 「地域公共人材」ということば

1.1 造語としての「地域公共人材」

「地域公共人材」とは、2003年から龍谷大学

で白石克孝、富野暉一郎を中心に起動した共同研究プロジェクトである LORC でつくられた用語であり、その後、LORC も龍谷大学も京

都もこえ、共有され使われている。一般化したというほどには人口に膾炙していないとしても、ひとつの大学の内部で進められた共同研究プロジェクトが起点であることを考えたときには、特筆されるべき大きな影響力をもった用語になったといえる。

「地域政策の担い手」を、職業やセクターの分断をこえ、専門性の高低をこえて可視化しようとしたこの用語は、多様な主体による政策課題の共有が公共政策の展開にとっていかに重要か、が理解されるようになるにしたがって広がり、地域政策をになう人材層の能力の開発や評価の実践、またその制度化を表象したともいえる。

ただし、多くの用語がそうであるように、「地域公共人材」も、使われるときに、用語としての意味や定義が十分に理解されているとは限らない。用語の意味が変質することも、それが必要なこともあるが、しかし、「地域公共人材」という用語の文脈や意味内容は、造語からおおよそ20年をへたこんにち、明らかにしておく必要があるだろう。

1.2 本稿の目的

本稿は、このような問題意識にもとづき、「地域公共人材」という用語の発想やなりたちを、龍大 LORC の、とりわけ最初期、私立大学学術研究高度化推進事業の助成を受けた2003～2008年度のフェーズ1、延長期間であった2010年度までのフェーズ2を中心にふりかえりながら検討する。なお、筆者は当時の LORC で人材育成・能力開発を担当した第2班の代表であり、また、のちに龍谷大学政策学部・政策学研究科の創設にいたる、龍谷大学法学部政治学科の一員として同科における地域公共政策の特色化を2001年の着任時からみてきた立場にあった。そうした歩みを内部の視点から確認しながら「地域公共人材」という用語の文脈を明らかにすることが本稿の目的である。

II LORC とその射程

2.1 LORC の始動

龍大 LORC の名称は数次にわたり変更されている。

2003年、LORC は「地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター¹⁾」として、私立大学学術研究高度化推進事業（オープン・リサーチ・センター整備事業）に採択され起動した。LORC ではこの時期をフェーズ1とする。2008～2010年度はその継続期間として、私立大学戦略的研究基盤形成支援事業の助成を受けた。LORC ではこの時期をフェーズ2とする。

2011年7月にはオープン・リサーチ・センター整備事業の終了もあり、「地域公共人材・政策開発リサーチセンター²⁾」（略称は変えずに LORC³⁾）と改称。2011年度から2013年度までは戦略的研究基盤形成支援事業の採択を受けてフェーズ3以降の研究活動につながった。

LORC の周辺には、LORC だけでなく、富野・白石を中心に、龍谷大学とくに当時の法学部政治学科を場とした研究・教育・実践をとりまく動きがあった。2000年ごろ、富野が主宰した大学院におけるリカレント教育をめぐる、自治体を中心にすぐれた実務家が加わった研究会の議論をふまえ、在外研究から戻った白石が NPO など市民公益活動の視角も加えつつ制度化をすすめる、2003年、法学研究科・経済学研究科を中心に研究科横断設置の大学院コース「NPO・地方行政研究コース」が設置された。このコースを主体に、2007年から2009年まで文部科学省の大学教育改革支援プログラム（大学院 GP）法学・経済学研究科共同で「分権型社会を担う地域公共人材の育成をめざす共同運営プログラム」と題して応募し、採択されている。

LORC の背景には富野・白石をはじめ龍谷大学法学部政治学科の教員と近畿圏自治体の既存の関係があったが、NPO・地方行政研究コースの設立に当たっては、その関係を手がかりに38団体の自治体や NPO 法人など公益性の高い団体と連携協定を結んでおり（龍谷大学 NPO・地方行政研究コース 2013:35）、現在は109団体にのぼる（龍谷大学 2024）。後述するように、こうした関係性が研究、実践、教育の基盤となることで「地域公共人材」の認知にもつながっていったといえるだろう。

2.2 「地域公共人材」の造語と用語

LORC 起動時の名称「地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター」からも、すでに「地域公共人材」の着眼や特徴をよみとることができる。公共政策とそれを担う人材を地域にひもづけてくみあわせて、その開発を「システム」として模索するということが着目されよう。

LORC は地域における公共政策とそれを展開させる人材をともに射程におき、それを担う人材層とりわけ職業的専門人の能力開発と、システムとして検討するというアプローチには、すでにセクターを超えた多様な人材と組織の連携・協力の重要性が「マルチパートナーシップ」として組みこまれていた（新川 2008, 白石 2008）。

なお、当初の LORC の名称からわかるように、最初期は「地域公共人材」ではなく、「地域人材」と表現されていた。少なくとも2005年までは「地域人材」という用語が使われていたが⁴⁾、2006年から2007年ごろに「公共」が付け加わり、「地域公共人材」となる。「地域人材」「地域公共人材」は異なるものを指すのではなく、同じ対象をあらわすために用いる語を置き換えるものであったことは確認しておきたい。「公共」という語が入ることは、LORC が掲げる「地域」における「3セクターの多様な主体」の「連携」（マルチ／クロス・パートナーシップ：白石・新川 2008 とくに1, 2章）をよく表現することになると同時に、一般語から自立した用語であることが明確になった。

Ⅲ 教育・研修における

「地域公共人材」の展開

3.1 龍谷大学 NPO・地方行政研究コース

前述したように、LORC の申請・起動の背景には、龍谷大学法学部政治学科を場とした研究者と実践とのつながりがあった。一般的には、大学教員である研究者と実践とのつながりは、その研究者と実践先の組織や団体、さらにはもっとピンポイントにその担当者との個人的な関係に始まり、終わることが多い。龍谷大学法学部政治学科またそれを引き継いだ政策学部の

場合は、他大学との競争関係のなかで学科の特色化を企図し、「地域政策」へのアプローチを選択した⁵⁾が、LORC また研究科という機構をつうじ、地域政策における連携を個人と個人の関係に収めず、相互の組織でも支える体制につながったことが大きかった。

LORC の申請に前後して実務家をまじえて検討し設置した「NPO・地方行政研究コース」のコンセプトは、理論と実践の架橋、地域政策をになう職業人としての自治体職員や NPO 職員とともに、学部卒院生、研究者である教員との「学びのコミュニティ」を形成するところにあった。このとき、法学研究科に加え経済学研究科、またキャンパスは異なるものの社会学研究科の共同設置コースとしていた。

「地域政策をになう職業人」のリカレント教育の場と設定しても、それが設定どおり機能するためにはそうした人材が実際に進学しなければ意味がない。あらかじめ近畿圏自治体や公益性の高い活動を行う団体と推薦入学制度を内包する連携協定を前述のとおり締結⁶⁾、その推薦により1年間で修士課程を修了することが可能なカリキュラムを設定した。かつ、設置から当面の間として、地域と共に歩む大学としての社会貢献という意味、またコースの社会的認知の向上という意味から、コースで10名を上限とする学費支給奨学生枠が設定されていた。

大学院でのリカレント教育自体の理解が高くない日本の環境では、とりわけ当初は、奨学生枠があっても入学者の確保には困難があり、のちには研究科間連携の枠組みにも変更があるなどしたが、2000年代の後半ごろからは、法学研究科を中心として推薦制度による入学者数は概ね安定してえられるようになった。この背景には、修了生が同僚に勤めることで、ひとつの団体から数年にわたり志望者があるなどの好循環もあった。くわえて、学部卒院生の進学もすすみ、修士課程の定数がほぼ充足するようになってきた。前述したとおり、2007年から3年間「大学院教育改革支援プログラム（大学院 GP）」に採択されたことは、コース開設当初の入学者確保の模索が続くなかで、学内また学外でのコースへの評価や認知を高める契機とも

なった。

NPO・地方行政研究コースと LORC は、運営メンバーも重なり、「地域公共人材」像の理論化とその教育研修プログラムの実践にとっても表裏一体ともいえる関係にあった。同コースはその後、2011年の政策学部・政策学研究科発足にあわせて「地域公共人材総合研究コース」となり、現在にいたっている。

3.2 地域資格認証制度と COLPU の創設

2009年には LORC の研究活動にとっても大きなアウトプットのひとつといえる、地域資格認証制度と、それを担う一般財団法人「地域公共人材開発機構」(COLPU)の発足があった。

2008年度からのフェーズ2は、前述のとおり「私立大学戦略的研究基盤形成支援事業」の採択を受けている。これはフェーズ1の延長期間としての設定でもあったが、延長の大きな目的がこの資格認証制度とされた。地域公共人材としての専門能力を大学院修士レベルで設定し、COLPU を認証機関として各大学院が申請した教育プログラムの認証を受け、学習者が各大学院のプログラム履修のあと COLPU の独自プログラムを受講し修了すると、「地域公共政策士」として認証されるものである(地域公共人材開発機構 不明)。

COLPU の設立は龍大を起点としながらも、京都圏の公共政策系大学院が参画して実現したもので、「地域公共人材」の概念が龍大をこえて共有されるという意味、また、「地域公共人材」の専門的教育プログラムの認証を受けるといことから地域公共人材がどのような能力をもつかという意味でも、大きな契機であったといえる。

プログラムの設計には EU で各国間の教育・職業資格の水準を比較するための枠組みである EQF (European Qualifications Framework) に取材し、同枠組みのレベル7=修士レベルに相当する水準を、また評価には大学基準協会に取材してその評価方法に準じた手法をとったことも特徴的である(富野 2013)。

一方で、修士課程レベルで資格を設計し認証を受けてプログラムを提供することは、研究科運営という面からも、日本の人文社会系の大学

院進学率から想定できる学習者確保という面からも、容易ではない。地域公共政策士資格はプログラム運営開始後2012年3月に初めての資格取得者が出てから2025年3月現在で50名となっている。のち、COLPU では2016年に「初級地域公共政策士」資格を設置、学部レベルなどでの認定を開始し、こちらは2025年3月現在で893名が資格を取得している(地域公共人材開発機構 不明)。

2010年代なかばからは、京都圏を中心に、この資格制度とともに「地域公共人材」も用語として広がっていく。

また、その後、京都圏をこえて大学院が COLPU の認証制度に新たに参加する。2018年には琉球大学大学院地域共創研究科が、さらに2020年には立教大学大学院21世紀社会デザイン科が、地域公共政策士資格プログラムを申請、運営している。

これらのプログラムは、各大学院・学部のアプローチから、地域公共人材という人材層の概念また能力を具現化し、共有していくことにつながる。「地域公共人材」という用語からみれば、資格認証制度は LORC また龍谷大学、あるいは京都圏という枠を超えて「地域公共人材」という用語がひろがる基盤としての機能を持つことになったといっていいたいだろう。

3.3 龍谷大学政策学部・政策学研究科の創設

「NPO・地方行政研究コース」が「地域公共人材」の学内教育機関であることは3.1で述べたが、一定の入学者が確保されるようになった2000年代後半から、学部の設置について機運が醸成されていくことになる。職能資格としての「地域公共政策士」は職業的専門性を修士レベルの高等教育で担保する資格認証制度である。しかし、人文社会科学系学部での低調な大学院進学状況を前提に地域公共人材層の育成を考えたとき、大学院修士コース単体ではなく、そこと接続する学部教育が必要であることが認識されてきた。もちろん、大学院のために学部をつくるという規模の進学率を想定することは現実的でなかったとしても、学部レベルの高等教育においても地域公共政策の担い手、地域公共人材としての基礎的素養をもった人材育成をめ

ぞす⁷⁾学部設置がすすめられた。

龍谷大学では15年ぶりの新学部設置であり、大きな議論があったが、白石・石田徹らを中心に合意形成を進め、2011年に法学部を母体として龍谷大学政策学部が設置されることになる。特徴的なことは、NPO・地方行政研究コースの発展的展開であることから、大学院研究科を学部と同時設置したことである。新学部1年生が卒業する年次にあわせて大学院研究科を設置するのではなく、NPO・地方行政研究コースを地域公共人材総合研究コースと改称し、法学研究科・政策学研究科の合同運営とし、かつ、修士・博士課程ともに2011年に学部と同時に設置している。

3.4 教育・研修における

「地域公共人材」の展開

このように、龍谷大学法学部政治学科を中心に、「NPO・地方行政研究コース」の展開をへて、政策学部・政策学研究科が設置され、研究科共同運営コース「地域公共人材総合研究コース」の設置にいたるが、その動きに通底している目的を端的に言えば「地域公共人材」層の育成・醸成となる。

LORC また大学院 GP をつうじて構想された教育プログラムや研修プログラムの展開が、学部、大学院だけでなく、自治体との連携や委託による職員研修、職員と市民の合同研修においても展開された。委託研修では、京都市や生駒市のように、数年間継続して委託を受けたり、龍谷エクステンションセンター（REC）で単年度で若手から中堅の自治体職員を対象に公募型の研修「みらいゼミ」（土山・深尾 2014）を実施したりなど、積極的なとりくみが参加者に「地域公共人材」の発想を伝えることともなった。

IV 地域公共人材と〈つなぎ・ひきだす〉力

4.1 「地域公共人材」が指す人材層

LORC を起点とする「地域公共人材」という用語は、造語であったため、それが意味するものは何かという定義や解説が問われることになる。しかし、それは当初から明確になっていたわけではなかった。「地域公共人材」をめ

ぐって共通理解が得られるのは、第2期の終わりのころになる。

ただ、定義や解説の「公式の設定」は遅れたとしても、そのイメージに含まれる共通項に大きなブレはなかった。まず、「セクターを超えて連携・協力し地域政策をになう人材」という点である。すでに、LORC 以前、NPO・地方行政研究コースにつながる構想からみられるこの点は、市民活動から首長となった経験を基盤とする富野だけでなく、実践と深くかかわり1990年代末のポーランドで在外研究していた白石の「マルチ／クロス（セクター）パートナーシップ」への視座に支えられていたといえる。当初は「地域人材」であったことはすでに述べたが、「公共」が加わったのも、「政府の策」ではない市民型政策の担い手を念頭に「活動する領域としての公共空間、社会を共有する主体をつなげる公共性が強く意識され」（土山・大矢野 2008a）たためといえる。

20年近い LORC の研究活動の成果は多数あり、とくに集約期に刊行されている『地域公共人材叢書』に着目すると、地域公共人材とはどのような人材で、どのような能力を有し、それはどのように開発されるかといった具体的点については、フェーズ1では第2巻『地域公共政策をになう人材育成』（土山・大矢野 2008b）、第3巻『地域公共人材教育研修の社会的認証システム』（富野・早田 2008）に言及があるものの、この時点では LORC としての公式設定、つまり共通理解という位置付けではない。

筆者は第1期2巻で「地域公共人材の視座」（土山 2008）を担当したが、で人材育成を研究対象とする第2班であったことで、「地域公共人材」というあたらしい人材像とその能力が具体化されなくては、共通理解の形成や研修・教育プログラムの開発ができないという事情もあり、前述のような議論の蓄積や2班での研究（土山・龍谷大学地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター 2005）をふまえつつ、地域公共人材層をめぐる以下の点を仮設した。

1) こんにちの社会⁸⁾が〈政策・制度〉のネットワークをひとびとの営みの基盤としているこ

と。2) ひとびとの営みは政策課題の現場であり、課題に対応する政策主体は市民社会セクター、市場セクター、政府セクターの3セクターと多元化し、自治体はその課題の現場に最も近い政府としての機能を持っていること。3) 市民は公共政策の展開において①社会のメンバーとして公共政策をみずから展開し、②〈政策・制度〉のユーザーまたあるいは③政府のオーナーとして公共政策また政府政策にかかわる存在であること。4) 市場セクターもまた、公共政策の主体としてこんにちの社会に位置付けられること。5) 公共政策をめぐるこの社会の構造において、地域は政策課題の現場であり、ある課題が3セクターの主体それぞれ自らの課題とするものなら、それを共有し政策主体間の連携・協力のもととりくむことで、政策の効果向上またあるいは負担軽減することができ、その経験の蓄積もまちづくりにとって重要であること(土山 2005, 土山 2008, 土山・村田・深尾 2011)。

LORC では、前述のように設置以前から白石、新川達郎らによって設定されていた多様な主体間連携「マルチパートナーシップ」つまりマルチ／クロスセクターによるパートナーシップとし、地域における公共政策の展開に求められるものとした(白石 2008, 新川 2008)。ではこのような主体となりうる者が具体的にだれかといえ、その能力の高低や職業性の有無や組織内の位置にかぎらず、すべての個人があてはまる。現在、政策主体として活動していない者も、市民として、企業・団体の一員として、あるいは国・自治体・国際機構を構成する一員として、地域政策の課題を共有する政策主体になりうるのである。

このような整理をふまえて2000年ごろの、一部は今日もなお残る日本の状況をみれば、終身雇用制度の影響や公益法人制度の整備の遅れなどもあり、3セクターの政策主体間連携は活発ではなく、セクター間の人材移動も少なく、むしろセクター間の壁が厚すぎてその分断を自明のものとする。「地域公共人材」という用語を設定することで、セクター間の壁、職業や専門性の違いにかかわらず、それを超えて課題を共

有しうる地域公共政策の主体を人材層として可視化する(土山 2005, 2008 土山・村田・深尾 2011) ことには大きな意味があった。

潜在的にはすべての個人が多様なセクターの主体として多元的に課題にとりくむ政策主体たリエ、主体どうしが「わがまち」にともに存在し、課題を共有する。地域・公共・人材はこのように彫塑されたのである。

4.2 地域公共人材の能力

〈つなぎ・ひきだす〉力という視座

それではその地域公共人材に必要な能力はなにか。

地域政策の展開に関わる人材に必要な能力とすれば、枚挙にいとまはない。(土山 2005, 富野・早田 2008, 白石・新川 2008) などでも、地域公共人材に必要とされるさまざまな能力群を例示している。しかし、地域政策の展開にはそれらの多くが必要であったとしても、ひとりである地域公共人材にそれらすべての能力が備わるという設定は現実的ではない。まして、前述したように、地域公共人材の発想はその人材層すべての個人を包摂しうる。スーパーマンやエリートの育成を前提にしていないのである。

LORC フェーズ1, 2における第2班の「協働研修」開発企画では、これらの能力群のうち、話し合いに着目して、優先的に開発されるべき重要な能力として「広義のファシリテーター」を位置付けることを検討していた。このことをテーマにした研究会で地域政策の実践経験のゆたかな実務家研究員からは、それもよしとしながら、しかし、研究会の最後にコーディネーター、ディレクター、プロデューサー、またもちろんリーダーなどの役割を果たす人材の存在が重要であることが熱く語られた。その議論をふまえ、政策主体間連携による地域公共政策の展開にとって、それらいずれも重要であることをふまつつ、そうした能力のいずれかあるいはいくつかを持つ人材が「政策主体間連携による地域公共政策の展開をになっていく」とき、能力がどのように発揮されるかというアプローチで考察した。

都市型社会(松下 1991)における人びと、その集合である団体・組織はそれぞれ固有で利

害も価値観も異なる主体である。ひとびとの営みに内在する無限の政策課題は可視化され共有されているとは限らず、課題をめぐって利害や価値観の異なるそれぞれの主体にとって連携は予定調和しない。

政策主体に必要な、そしてそれぞれの政策主体が有する能力が多様に存在していても、政策主体のセクターや主体固有の利害また価値観をこえてある政策課題を共有してつながり、相互に認識や理解や連携の可能性をひきだすことがなければ、「マルチパートナーシップ」は現出しない。上述のどの能力であっても地域の政策課題がもたらす問題を自らの問題として共有することでつながり、理解や共感や発想をともにひきだす、〈つなぎ・ひきだす〉アプローチによる能力の発揮が、共通項として求められる⁹⁾。

〈つなぎ・ひきだす〉力は、政策主体間連携の前提となる関係性の醸成に着目したもので、連携・協力とその結果を「うみだす」ことそのものはフェーズ1／2では対象としていない。主体AとBとの間で実践の成果が生まれるかどうかは不確実であり、主体AとBとのつながりが主体Aの中継ぎで主体BとCとの間の成果をみちびくことになり、成果の発現のしかたも不確実である。これらのことから成果そのものを指す「うみだす」は用いず、〈つなぎ・ひきだす〉力を地域公共人材に共有されるものと位置付けた。

「地域公共人材」という用語は、LORC全体でみると、これらをへてフェーズ2をとおして、上記の文脈で概ね定着したといえる（白石・新川・斎藤 2011）。

4.3 自由人の内面に作用するものとしての「対話」

地域における公共課題に「マルチ／クロス（セクター）パートナーシップ」による政策展開で解決を模索する、そうした人材をセクターや職業などの分断をこえて「地域公共人材」として可視化した過程を確認してきた。

その前提には、3セクターの多様な主体が政策課題、いいかえれば地域の問題にとともにとりくんで動くという設定がある。しかし、課題があり、能力のある主体がいたとしても、「共有

し」「動く」とは限らない。自治体職員は職務あるいはまた責務として地域政策の主体となりうるが、市民社会セクター、市場セクターの主体の思考や行動は強制できない。これら主体の公共政策の展開への関与は、自由で内発する各自の意思によることになる。

それぞれの主体に外に存在するものが、その主体の自由な意思に作用して、ある問題への関与の動機を内発させるいとなみがなにかといえ、音声によらないものも含めたひろい意味での「対話」であるにとらえることができるだろう。したがって、公共政策展開の過程における「対話」となりうる話し合いの機会、情報共有の機会は、マルチパートナーシップによる政策展開を模索するとき、きわめて重要な意味を持つ。

LORC フェーズ1、2で2班が開発した研修・教育プログラムは、「実りある話し合い」のための、セクターを超えた多様な主体による規範や手法を学ぶことが織り込まれることが一般的（土山・村田・深尾 2011）であった。2012年に取材した「沖縄式地域円卓会議」（土山 2014）のような優れた手法を取り入れたり、その後センター長となる村田和代がLORCにとどまらず「話し合い学」の構想を展開していく（村田 2017, 2018, 2020）など、マルチ／クロスセクターの話し合いによる対話の重視は、LORCの研究また実践における特徴の一つであり、村田らによりさらに広がったといえる。

V 「自分たちでちゃんとモメ、ちゃんと治める」：自治と争点

5.1 「地域公共人材」の認知のひろがり

本稿ではLORC フェーズ1、2における「地域公共人材」の概念をめぐる発想や定位を追ってきた。その後「地域公共人材」は、時にはLORCの文脈を離れ認知される用語となっていく。

このひろがりについては、地域公共政策士資格制度がもつ影響はもちろん大きい。とりわけ、公共政策学教育やシティズンシップ教育を考えると、こんにちの社会つまり都市型社会における政策の担い手としての教育の重要性にたい

する認識は高まってきており、人材や教育をめぐる調査また研究のなかで地域公共人材と地域公共政策士資格制度が扱われることは少なくない(村上・新川 2023)¹⁰⁾。また、大学・大学院における教育分野でも引き続き着目されている¹¹⁾。

京都府京都市や奈良県生駒市などで LORC が研修を受託した時期があることはすでに指摘したが、LORC との直接の関係からではなく「地域公共人材」の用語を使っているのが大阪市である。大阪市(2025)は区政運営の基本方針のなかで、「地域公共人材」について、「地域団体や行政に加え NPO や企業、大学、団塊の世代など多様な主体が参画する地域のまちづくりに関する取組(地域社会における公共エリア)について、各主体間の合意形成やそれぞれの主体が持つヒト、モノ、カネ、情報など地域における様々な資源をコーディネートすることなどにより、活動を創出し活性化させ、最適化を図り、持続可能なものとしていく、マネジメント(経営)能力を持った人材」と定義し、2013年から市民から募集して「大阪市地域公共人材養成プログラム」を実施、研修修了生を登録する「大阪市地域公共人材バンク」を運営している。ただし、大阪市の「地域公共人材」は、マルチ／クロスセクターによるパートナーシップをになう人材ではあるが、少なくともこの基本方針の中では、市民社会セクターの主体を前提にしていると思われる。

また、第32次地方制度調査会答申(2020)のなかにも、「公共私連携」において「コミュニティ組織の事業運営を支える外部人材」の表現として、「地域公共人材」の用語が登場しているが、この語用では外部の支援者に限られることになり、本来の発想とは異なっている。マルチ／クロスセクターによるパートナーシップの主体として、地域の政府である自治体の職員もまた「地域公共人材」専門職業人であり、同じ人材層として可視化されることが、この用語の理解に不可欠であることは確認しておきたい。

もちろん、大学もまた例外ではない。とりわけ公共政策に関係する教育・研究機関を有する大学は、地域政策と関わりのない主体ではな

い¹²⁾。

5.2 自治と地域公共人材

のちに村田(2019)は、政策主体間連携がどのような条件のもとに成果「うみだす」を実現するかを、話し合いの場をつうじて検討し、主体間に共有される地域課題にあらためて着目している。

地域公共人材を担い手とするマルチ／クロスセクターによるパートナーシップは、つねに、課題共有によって起動し展開するといっている。その課題共有の媒体が「対話」である。2018年から地域公共政策士資格制度に参加する琉球大学が、マルチ／クロスセクターによる課題共有の話し合い手法である沖縄式地域円卓会議の企画・運営のための科目をプログラムの必修項目としていること(琉球大学研究共創機構地域連携推進室 2025)はこの文脈からも着目できる。

地域公共人材と自治をとらえるとき、マルチ／クロスセクターによるパートナーシップという関係性に加え、その過程を動かすエネルギーとしての課題共有の必要性をとらえることができる。都市型社会のこんにち、地域を構成するメンバーはすでに流動的で、先天的に用意されているものではない。くり返しになるが、都市型社会における政策主体間連携を考えると、まず前提になるのは人びとは互いに異質で異なる利害や価値観を持つバラバラの存在だということである。その異質でバラバラの個人のあいだに、ひとびとのいとなみが展開される地域で生み出される課題を共有することで、公共圏があらわれるといえるのではないか。だからこそ、術語としての地域公共人材に「公共」が入る意味がある¹³⁾。

地域においても、あらかじめ公共圏があるのではなく、課題共有によって、それを共有する主体によって、公共圏があらわれるとみたい。マルチ／クロスセクターの「地域公共人材」に、潜在的にはすべてのひとびとがその人材層に含まれるという理解は、地域といういとなみの現場に共存する、都市型社会における市民への理解と同型であることが確認できよう。

また、課題の共有は、予定調和する喜びのあ

ることばかりではない。地域だからこそ、近隣だからこそ、厳しい課題共有もありうる。仲良くあることが善ではない。むしろ、利害や価値観の対立を、秩序や権力や数で少数者にわきまえさせるのではなく、「自分たち」のなかでちゃんとモメ、ちゃんと治めることを惹起することが評価されるべきである。

「地域公共人材」の能力開発が、そのようなそういう思考と行動と手法の理解と規範化であるならば、その人材は、よりひろくいえば、市民である。自治をになう、地域＝ローカルで、公共＝パブリックな課題に、マルチ／クロスセクターの主体を〈つなぎ・ひきだす〉アプローチをとる市民。LORC 1, 2 フェーズは公共政策展開のアプローチとその人材をこのように整理したのである。

地域公共人材と〈つなぎ・ひきだす〉をめぐる筆者の理解は、LORC 1／2 フェーズ第2班、故林田久充氏をはじめとした実務家メンバーと、研究者メンバー、スタッフ、また実践で連携した多様な主体に教示いただいたものである。さらに、こうした研究の基盤また方向性の形成には、白石克孝氏の尽力によるものであった。深く感謝申し上げたい。

注

- 1) 英語名は「Open Research Centre for Local Public Human Resources and Policy Development Systems」
- 2) 英語名は「Research Centre for the Local Public Human Resources and Policy Development」。
- 3) LORC という呼称が定着し、継続して使うこととした。O は「Research Centre for the Local Public Human Resources and Policy Development」の LOcal として用いた。
- 4) 最初期の LORC の名称も「地域人材」である。また、オープンリサーチセンター事業が期待する研究成果の社会への還元のため、LORC ではブックレットを継続して発行していくが、その第1号は土山（2005）『地域人材を育てる自治体研修改革』であり、このときは「地域人材」と表していた。
- 5) たとえば、筆者は2001年に龍谷大学法学部政治学科スタッフとして着任するが、その人事枠は日本政治史の木坂順一郎氏の退職にともなう補充人事であった。重要科目である日本政治史は平野孝が継承し、「地域」「公共政策」を分野とするスタッフを補充したことは、

こうした方向性の具現化でもあったときく。

- 6) 連携協定の締結にあたって、教員と自治体のつながりが活かされた。近畿圏の地図から協定に勧誘できるつながりのある自治体の交渉をそれぞれの教員が担った。近隣で重要だが関係する教員のいない自治体には、筆者のようなつながりのある自治体がそもそも少ない教員が担当した。
- 7) 2019年生のためのディプロマ・ポリシーは「建学の精神に基づいて、共生の哲学を基礎に、政策学の教育と研究を通じて広い教養と専門的な知識を身につけ、社会の持続可能な発展のために主体的に行動するとともに、自ら発見した問題を社会と連携して解決できる、公共性を深く理解し、高い市民性を持つ自立的な人材を育成することを目的とする。」とあり、地域公共人材の概念に対応した内容になっていることがわかる。
- 8) 松下圭一の都市型社会論（松下圭一 1991：第2章）。を念頭に展開した。
- 9) たとえば、ファシリテーターは、「意志決定には関与しないが、それをしやすくするよう〈つなぎ・ひきだす〉」、コーディネーターは「意志決定にも関与するがメンバー間の関係性を〈つなぎ・ひきだし〉調整する」、リーダーは、カリスマ型はなお残るとしても、相互の異質性多様性を尊重しつつ目的を共有してグループとしての一体性を保つ〈つなぎ・ひきだす〉型が有効と考えられる（土山 2008）。
- 10) 2023年の全国大学コンソーシアム研究交流フォーラム第2分科会『地方創生』に産官学連携はどのような役割が期待できるか」など。
- 11) たとえば、今川・梅原（2013）、久保・藤井（2017）、定松（2018）のほか、「地方創生カレッジ」への「初級地域公共政策士」プログラムの提供（2016）など。また、近年では、村上・新川（2023）のほか、新川達郎を代表者とする研究「大学における社会課題解決型地域公共人材の教育・職能プログラムの再構築」（2022-2026年）があることも注目される。なお、龍大とLORCを中心に検討する本稿の検討からは外れるが、「地域公共人材」と「地域公共政策士」の理論化や展開をめぐっては、新川達郎、足立幸男らの貢献も大きい。
- 12) 2010年代後半から、白石、深尾、村田らLORCと「地域公共人材」をめぐるとりくみに核となる役割を果たしてきたメンバーが副学長、学長補佐を務めていることは龍谷大学の方向性として着目される。
- 13) 個人としての経験だが、筆者は「地域人材」という用語には、「地域のための人材」という含意をもつ懸念を感じて違和感があり、当時、富野も土山の懸念を用語への問題視と理解していた（富野 2025）。「公共」が入ったことで、地域公共政策をめぐる術語としての位置が明らかになり、その定義によって懸念を払拭しえた。

参考文献

- 久保友美 (2017) 「大学間連携による地域公共人材育成：先端的京都モデル「地域公共政策士」の現状と課題」, 『龍谷政策学論集』, 6巻1・2合併号, 51-61頁。
- 白石克孝 (2008) 「持続可能な社会と地域公共政策開発システム」白石・新川編『参加と協働の地域公共政策開発システム』(地域公共人材叢書, 第1期第1巻) 日本評論社。
- 白石克孝・石田徹編 (2014) 『持続可能な地域実現と大学の役割』(地域公共人材叢書, 第3期第1巻), 日本評論社。
- 白石克孝・新川達郎編 (2008) 『参加と協働の地域公共政策開発システム』(地域公共人材叢書, 第1期第1巻) 日本評論社。
- 白石克孝・新川達郎・斎藤文彦編 (2011) 『持続可能な地域実現と地域公共人材：日本における新しい地平』(地域公共人材叢書, 第2期第2巻) 日本評論社。
- 白石克孝・西芝雅美・村田和代 (2021) 『大学が地域の課題を解決する：ポートランド州立大学のコミュニティ・ベースド・ラーニングに学ぶ』ひつじ書房。
- 白石克孝・村田和代 (2019) 『包摂的發展という選択：これからの社会の「かたち」を考える』(地域公共人材叢書, 第4期第2巻), 日本評論社。
- 定松功 (2018) 「地域公共政策士資格制度を通じた地域公共人材の育成」, 『地域開発』, 625号, 80-83頁。
- 地方制度調査会 (第32次) (2020) 『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』(https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf, 最終確認日：2025/12/1)。
- 土山希美枝 (2008) 「地域公共人材への視座」土山・大矢野編『地域公共政策をになう人材育成：その現状と模索』(地域公共政策叢書 第2巻), pp. 1-25, 日本評論社。
- 土山希美枝 (2014) 「政策課題を共有する「話し合い」の場の設計：「自治の話し合い」手法としての沖縄式(課題共有型)地域円卓会議の考察」, 『龍谷政策学論集』, 4巻1号, 55-71頁。
- 土山希美枝・大矢野修 (2008a) 「はしがき」土山・大矢野編『地域公共政策をになう人材育成：その現状と模索』(地域公共政策叢書 第2巻), 日本評論社。
- 土山希美枝・大矢野修 (2008b) 『地域公共政策をになう人材育成：その現状と模索』(地域公共人材叢書 第2巻), 日本評論社。
- 土山希美枝・村田和代・深尾昌峰 (2011) 『対話と議論で「つなぎ・ひきだす」ファシリテート能力育成ハンドブック』(地域ガバナンスシステム・シリーズ No. 15) 公人の友社。
- 土山希美枝・龍谷大学地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター (2005) 『地域人材を育てる自治体研修改革』(地域ガバナンスシステム・シリーズ No. 1), 公人の友社。
- 富野暉一郎 (2009) 「公益の構造化による公共サービスの変容と公共人材」, 日本行政学会『年報行政研究』, 2009年号(44号), 18-42頁。
- 富野暉一郎 (2025) 「「市民こそが公共」から始まった地域公共人材」(公演会) 2025年9月27日開催。
- 富野暉一郎・早田幸政 (2008) 『地域公共人材教育研修の社会的認証システム』(地域公共人材叢書, 第3巻) 日本評論社。
- 新川達郎 (2008) 「公共性概念の再構築とローカルガバナンス」白石・新川編『参加と共同の地域公共政策開発システム』(地域公共人材叢書, 第1期第1巻) 日本評論社。
- 藤井誠一郎 (2017) 「地域公共人材育成の現状と今後の展望」『同志社政策科学研究』, 19巻1号, 1-14頁。
- 松下圭一 (1991) 『政策型思考と政治』, 東京大学出版会。
- 村上紗央里・新川達郎 (2023) 『公共政策学教育の現状分析：ポリシー, カリキュラム, 授業実践』明石書店。
- 村田和代編著 (2017) 『市民参加の話し合いを考える』(シリーズ話し合い学をつくる1巻), ひつじ書房。
- 村田和代編著 (2018) 『話し合い研究の多様性を考える』(シリーズ話し合い学をつくる2巻) ひつじ書房。
- 村田和代編著 (2019) 「くつなぎ・ひきだし・うみだす」ためのコミュニケーションデザイン」白石克孝・村田和代編『包摂的發展という選択：これからの社会の「かたち」を考える』(地域公共人材叢書 第4期第2巻), 152-173頁, 日本評論社。
- 村田和代編著 (2020) 『これからの話し合いを考えよう』(シリーズ話し合い学をつくる3巻), ひつじ書房。
- 龍谷大学大学院 NPO・地方行政研究コース (2013) 『NPO・地方行政研究コース10周年記念誌 地域公共人材への軌跡』。

参考ウェブサイト

- 大阪市 (2025) 「1-(4)-ア 地域公共人材の充実と活用促進(豊かな地域社会の形成に向けた区政運営基本方針)」<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000268776.html> (更新日：2025/6/20, 最終確認日：2025/12/1)。
- 地域公共人材開発機構 (不明) 「社会的認証について：地域公共政策士」<https://www.colpu.org/social/about-area/> (最終確認日：2025/12/01)
- 琉球大学研究共創機構地域連携推進室 (2025) 「「初級地域公共政策士」資格取得プログラム」<https://chiiki.skr.u-ryukyu.ac.jp/koukyouseisakusi/> (最終確認日：2025/12/01)。