

わが国における「地域公共人材」育成に関する一考察

— 京都における「地域資格認定制度」とその「社会的認証」の取組み

同志社大学政策学部嘱託講師 杉岡 秀紀

Hidenori Sugioka

1. はじめに

先の第173回臨時国会冒頭の鳩山総理の所信表明演説¹⁾においても言及されたとおり、「公共的活動」が行政の独占物であった時代はもはや過ぎ去り、行政・企業・NPO・市民がそれぞれ公共的役割を認識し、相補って「新しい公共」を支える“協働”こそが、新たな社会的連帯を産み出し、豊かで活力のある社会を創造する手段であるということがもはや一般的な基準となった。そして、その時代の転換に付随する形で、こういった「新しい公共」を担う人材（ここでは「地域公共人材」と呼ぶ）をどう育成するかといったことが喫緊の課題になってきた。

ところで、このような公共人材育成のための重要な一機関である高等教育界に目を転じてみると、1990年代以降わが国では、全国的に「公共政策」や「政策科学」、また「総合政策」の名称を冠する大学・大学院が増え、少なくとも現在80以上あると言われる。しかし、これら公共政策系大学・大学院は、学校教育法において、独自の認証評価基準が設けられなかったこともあり、現行では、その教育の質が十分保証されているとは言い難い。また、この問題は、高度専門職業人の養成を主眼として設置された公共政策系専門職大学院においてはさらに深刻で、せっかく同法の中で公共政策系専門職大学院の認証評価が定められたにも関わらず、これを適格認定する認証評価機関が存在しないため、設立が5年経過した今でも質保証の足並みが揃わない、という異常な状態となっている。

本稿では、このような背景を受け、わが国における大学の評価制度、とりわけ公共政策系大学・大学院及び公共政策系専門職大学院における認証評価をめぐる課題について一定の整理をし、次に、個人の自己実現やキャリアアップ、さらには公共人材の育成のために、質保証された「資格」を積極的に活用し、社会全体として、公共人材を育成するシステムを構築しているイギリスの取組みを、本テーマに係る先駆事例として考察する。そして、最後に、京都における「地域公共人材」育成のための「地域資格認定制度」とその「社会的認証」の最新の動向を紹介することで、これら諸課題の解決への一つの道筋を示したい。なお、これら取組みについては、筆者が実際に設立当初から関わっている「一般財団法人 地域公共人材開発機構」で目下、調査・研究及び実践が進められているところであり、あくまで本稿執筆段階では、その中間報告的な位置づけも兼ねた私見であることを先に記しておきたい。

2. わが国の大学評価制度と公共政策系専門職大学院をめぐる諸課題

2.1 わが国の大学評価制度の概要

わが国の大学評価制度の根拠法は、学校教育法である。同法第109条²⁾の規定により、学士課程及び大学院課程の教育研究の質が保証される仕組みとなっている。しかし、この制度は、わが国の大学の有史から存在するものではなく、戦後から続く民間大学団体による独自基準の取組みを除けば、「事前規制の緩和」に伴う「事後チェック体制の強化」という、いわゆる小泉元総理の規制改革路線の延長線上にあるものでしかない。簡単にその歴史を振り返れば、制度の起源は2001年に内閣府の総合規制改革会議から公表された「規制改革の推進に関する第一次答申」³⁾、その翌年に公表された文部科学省（以下、文科省）の中央教育審議会（以下、中教審）の「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について（答申）」⁴⁾等の答申を受け、2002年に同法の改正に盛り込まれたものであり、2004年度より「認証評価」として実施されたものである。なお、同法が定める「認証評価」という言葉は、文科相から法令に依拠した審査の上、認証された評価機関、つまり「認証評価機関が行う評価」という意味であり（同第2項⁵⁾）、各大学は同法によりこの認証評価を定期的に受けなければならないことになっている。また、その認証基準についても、同法の中で定められている（同第4項⁶⁾）。

2.2 大学機関別評価と専門職大学院認証評価

前項で述べたとおり、わが国では2002年に大学評価制度の根拠となる法が整備され、2004年からその制度がスタートした。実はこの2002年、2004年という年は、わが国の大学評価制度の歴史にとっては極めて重要な年である。というのも、先の答申等だけでなく、もう1つ注目すべき答申が中教審から出されているからである。それは「大学院における高度専門職業人について」⁷⁾というものであり、この中で、「大学院の目的・役割の一つとして、『高度で専門的な職業を有する人材の養成』を法令上明確に位置づけるとともに、当該目的に特化した大学院の課程としての専門職大学院を創設し、これを「専門職大学院」と称することができる」ということが決定された。つまり、この答申により、わが国における専門職大学院の産声が上がったのである。なお、公共政策系専門職大学院については、現在、わが国には8つの課程⁸⁾があり、この数は、専門職大学院の中で、ビジネス・MOT系、会計系に次ぐ3番目の多さとなっている。

ところで、ここでなぜ専門職大学院に言及するかと言うと、それは、わが国における認証評価制度というのは、大きく「大学機関別認証評価」と「専門職大学院認証評価」の二大潮流に大別されるからである。したがって、この認証評価をめぐる課題を検討する際には、この両者の差異点について予め押さえておく必要がある【表1】。詳細は早田（2008）に詳しいが、ここでは、次の5点を指摘しておく。

1点目は、両者の「評価周期の差異」についてである。前者の周期が7年に対して、後者のそれは5年である。つまり、専門職大学院を持つ大学は、35年に一度は

両方の認証評価を同時に受けなければならないことになる。認証評価に係る手続きや作業量は想像以上に膨大であり、現場から「評価疲れ」という声が漏れる要因はここにも原因があろう。2点目は、後者においては、別途「重要変更」に対する審査の制度化がはかられているという点である。この委細については、本稿の主題ではないのでここでは割愛する。3点目は、後者においては、当該専門分野の教育研究活動を認証評価する機関が存在しない場合の代替措置（外部による第三者評価を認証評価に代替する）が用意されているということである。筆者自身も実際の措置により、2つの専門職大学院の認証評価に関する「外部（第三者）評価」の事務局を経験した。4点目は、【表1】にある通り双方の認証評価基準に盛り込まれる項目が違うということである。最後5点目は、後者においては、法令適合状況の審査がより一層強いということである。これは昨今の法科大学院専門職大学院に係る認証評価結果を見ても明らかであろう。

【表1】 大学機関別評価と専門職大学院認証評価、地域公共人材の教育プログラムにおける社会的認証評価（案）比較表

評価項目	大学機関別認証評価	専門職大学院認証評価	地域公共人材の教育プログラムにおける社会的認証評価(案)
評価対象	大学、短期大学	専門職大学院	公共政策系大学院他
評価義務化の程度	完全義務化	原則義務化	任意
評価の周期	7年	5年	7年（ただし3年に1度報告義務）
重要な変更部分の審査	なし	あり	なし
評価基準	大学評価基準（大学設置基準等をふまえたもの）	大学評価基準（大学設置基準等をふまえたもの）	独自基準（大学設置基準等をふまえない）
評価基準に盛り込むべき事項	<ul style="list-style-type: none"> ・教員組織 ・教育課程 ・施設・設備 ・事務組織 ・財務 ・その他の教育研究活動等に関すること 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員組織 ・教育課程 ・施設・設備 ・その他の教育研究活動等に関すること 	<ul style="list-style-type: none"> ・目的・教育目標 ・カリキュラム ・教育プログラムの管理・運営・改善 ・教育効果の測定 ・教員団 ・学生支援制度・特色ある教育について（オフキャンパス・プログラム、その他）
評価業務従事者の資格	大学教員 社会有識者	大学教員 社会有識者 専門職大学院の課程の基礎となる分野の実務経験者	大学教員 社会有識者 実務経験者（行政・企業・NPOほか）
評価業務従事者への研修	要実施	同左	同左
評価プロセス	評価対象者の元で作られた自己点検・評価結果の分析+実地調査	同左	同左
評価結果に対する意見申立機会	必要	同左	同左

評価結果の社会への公表	義務化	同左	公開
評価結果の文部科学省への報告	義務化	同左	なし

(出所) 早田幸政「公共政策系高等教育の評価・認証制度の世界的動向」
(富野暉一郎・早田幸政編「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、2008年)、34頁より筆者加筆

2.3 公共政策系大学・大学院、及び専門職大学院をめぐる大学評価制度の諸課題

それでは、本項の最後に、公共政策系の大学・大学院、また公共政策系専門職大学院の大学評価制度をめぐる諸課題について整理しておく。

まず双方共に共通する最大の課題は、冒頭でも述べたように、「認証評価システムがそもそも未成熟」である点である。具体的には、まず大学院に限って言えば、大学院レベルに特化した教育プログラムに対する認証評価は、そもそも学校教育法の中で、専門職大学院設置基準に準拠した専門職学位課程のみ適用となっているため、いわゆる非専門職大学院型の公共政策系大学院課程に対する認証評価については、結果として「大学機関別認証評価」の枠組みの中でしか取り扱うことができないことになっている。また、学士課程の質保証についても、文科省高等教育局長からの「大学教育の分野別質保証」についての審議依頼を受け(2008年6月)、日本学術会議が、先般「分野別の教育編成上の参照基準について(基本的な考え方)」を発表したところであるが(2009年11月)、公共政策について独自の分野別評価は、残念ながら見当たらなかった。

次に、公共政策系専門職大学院についてであるが、こちらは繰り返し指摘しているように、わが国には、公共政策系専門職大学院に係る専門分野別認証評価機関が存在せず、認証評価の仕組み自身が整備されていないという課題が積み残されている。2009年になり、ようやく文科省の大学分科会(第5期)「認証評価機関の認証に関する審査委員会」の方で、学校教育法第109条第3項⁹⁾に定められた専門分野別認証評価機関についての本格的な議論が始まり、財団法人大学基準協会¹⁰⁾がその有力な候補として認証される模様であるが、どこまで他の専門職大学院の認証評価基準と差別化された、つまり、公共政策系専門職大学院にふさわしい認証評価基準ができるのかは今のところ不明である。

2点目の課題は、「大学院の学位と出口問題」についての課題である。渡辺(2008)が指摘するように、専門職大学院が出す学位は特定の(国家)資格と結びついておらず、また現行その取得を目指しての教育が必ずしも行なわれているわけでもない。つまり、専門職養成機関として設立されたはずにも関わらず、ロースクールのような受験資格や試験科目免除等の特典が担保されなかったために、この公共政策に係る学位だけでキャリアアップやキャリアチェンジにつなげるのは相当困難な状態になっている。2007年以降、東京都や京都市において、一般の公務員試験とは違った大学院卒が出来たのは画期的であったが、これも公共政策分野だけに特化したものではなく、また、採用された学生の専門性と採用後における人事配置の接続性が

あいまいな現状からすると、全体を克服する改善策には至っていない。したがって、現行では、公共政策系専門職大学院を含む公共政策に係る大学院の学位と採用人事や昇進人事、また転職との親和性、接続性というのは、決して芳しい状態とは言えない。

3点目の課題は、「公共政策系大学・大学院と公共政策系専門職大学院間で差別化ができていない」という点である。これは今まで指摘してきた諸課題にもつながる話であるが、現行では双方の求める人材像やカリキュラムは非常に似通っており、大きく違うのはもはや授業料や学位、教員構成、そして、質保証の仕組みぐらいとなっている。これでは、積極的に高い授業料を払って専門職大学院に行こうという動機にはつながらないだろう。いずれにせよ、こういった事情からか、とりわけ公共政策系専門職大学院に関しては、2007年以降、新設が見られない。中には定員割れから抜け出せない大学院も出てきているという。

以上3点の考察から、わが国においては、もはや現行の公共政策系大学・大学院や公共政策系専門職大学院、またその質保証だけでは、「新しい公共」の担い手となる「地域公共人材」を育成するのは困難な状態にあることが分かる。そこで、上記の諸課題の解決法を検討するに当たり、次節では、個人の自己実現やキャリアアップ、さらには公共人材の育成のために、質保証された「資格」を積極的に活用し、社会全体として、公共人材を育成するシステムを構築しているイギリスの取組みをその先駆事例として考察する。

3. イギリスにおける資格履修制度及び最近の動向からの示唆

3.1 イギリスと資格社会

イギリスは1979年のサッチャー政権誕生以降、パートナーシップ型社会への移行が進んだ結果、多様な地域主体が公的機能を分担するようになり、すべてのセクターにとって、組織としての能力構築や人材育成が欠かせない国となった。そういう意味において、「新しい公共」における「地域公共人材」育成を模索するわが国にとっても非常に参考になる。また、小山（2009）によれば、イギリス人の仕事やキャリアについての考え方は、「自分のキャリア実現にとってセクターにこだわりはなく、キャリア自体はいつでも変えられる」という仕事観、キャリア観が当たり前だという。このような考え方は、終身雇用や年功序列型賃金という日本的労働慣行が崩れ、新しい仕事やキャリアのあり方を目下模索中のわが国においても、まさに参考になるのではないだろうか。

それでは、何がそのような社会を牽引しているのでしょうか。結論から言えば、それが本稿のテーマでもある「資格」とその「質保証」である。なお、イギリスには、現在、専門職団体が発行する「職能資格」と大学が発行する「高等教育資格」という2つのタイプの資格が存在している。以下、その概要を順に考察する。

3.2 イギリスにおける職能資格の開発と履修制度

イギリスにおける職能資格は、1997年に誕生した、ブレア政権の存在抜きには語れない。というのも、ブレア前首相の「Education, education, education」という有名な演説にも見られるように、イギリス政府は、幅広い社会層への教育機会の拡大を政策アジェンダとして掲げ、実際、個人の自己実現を支援し、社会全体の能力アップを図ることで、公共人材を育成するという「生涯学習社会」を国を挙げて実現したからである。その一つの突破口として、1997年に「資格・カリキュラム局」を設置し、2002年には、「全国資格フレームワーク (National Qualifications Framework : NQF)」が整備された。このNQFの導入により、それまで専門職団体が内部で管理していた資格の質保証システムは外部化され、「QCA (Qualifications and Curriculum Authority)」など外部機関によって資格の質が保証される仕組みが出来た。また資格の「学習アウトカム」が明確化されることにより、外部評価者が学習成果をチェックできるようにもなった。その後、2004年には、高等教育資格のフレームワークとも参照比較できるよう工夫がこなされ【表2】、学習者はいつでも自分の能力レベルを知り、キャリアアップのために何をすべきかという判断ができるようになった。さらに、このNQFは、2008年から「資格・クレジットフレームワーク (Qualifications and Credit Framework : QCF)」として更新され、【表3】にあるとおり、レベル（難易度）だけでなく、資格取得に要する学習量（単位数）も判断できるようになった。なお、現在は鋭意移行中であるが、2011年からは、旧フレームワークもすべてQCFで運用されるという。

【表2】 職能資格と高等教育資格フレームワークとの比較

職能資格 (レベル)	高等教育資格 (学位)
8	博士
7	修士
6	学士
5	中間
4	基礎
3	—
2	—
1	—
基礎	—

(出所) 小山善彦「イギリスの資格履修制度—資格を通しての公共人材育成—」
 公人の友社、2009年、8頁。

【表3】 QCFの資格構成

難 易 度	レベル	Award (1-12)	Certificate (13-36)	Diploma (37以上)
	8			
	7			
	6			
	5			
	4			
	3			
	2			
	1			
	基礎			

資格のサイズ (単位数) →

(出所) 小山善彦「イギリスの資格履修制度—資格を通しての公共人材育成—」
 公人の友社、2009年、9頁より筆者加筆・修正。

それでは、このQCFのうち、わが国でとりわけ参考になりそうな点を以下3点ほど列挙しておきたい。

1点目は、「資格のサイズ」についてである。NQFからQCFになり学習量が、「Award (1-12)」「Certificate (13-36)」「Diploma (37以上)」の3つに分けられ、学習意欲の低い層も学習意欲が喚起されるようになった。特に注目すべきは「Award」の存在で、1単位(10時間)からの小さな学習単位で履修証明を得られるため、たとえば、育児をしている女性なども気軽に資格に挑戦できるようになった。また、このAwardの登場により、今では社内の研修プログラムなども資格化でき、職員の学習意欲向上や彼らのキャリアアップへ貢献しているという。このサイズの資格は日本にはあまり見当たらない概念である。

2点目は、「資格の継続性及び参照性」についてである。QCFでは履修した単位がすべて「学習者履修記録(Learner Achievement Record:LAR)」というデータベースに登録されるため、子育てなどで一度学習を中断しても、再開した際に、過去に履修した単位をいつでも引き出し使えるようになっている。なお、このLARは求職活動にも活用でき、学習者がアクセスを許可するパスワードを企業等に送れば、先方に示したい履修記録だけを見せるということもできる。また、このLARは、QCFに認証されるすべての資格や科目群が登録されている「全国認証資格データベース(National Database of Accredited Qualifications:NDAQ)」にもリンクされており、自分の過去の履修記録だけでなく、自分が目指すキャリアのために必要な資格などが一目瞭然で分かるような仕組みとなっている。日本は資格数こそ多いものの、このような仕組みはまだ確立されていない。

3点目は、「質保証」についてである。イギリスでは、先述の「QCA」という機関により、当初より質保証に力点が置かれてきた。このQCAが2008年にはさらに

「開発部門」と「監督部門」に分かれ、現在は「Ofqual (Office of the Qualifications and Examinations Regulator)」という監督専門の団体が誕生している。このOfqualの誕生により、資格そのものが資格目的に適した内容かどうか、また「学習アウトカム」の表現や、評価基準、単位数配分の適切性、そして、類似資格の存在有無などが、よりしっかりと検証されるようになった。また、その資格が産業界のニーズをどれだけ反映されたものかどうかという、いわゆる「市場性のチェック」もなされている。当然のことながら、日本にはこのような機関が現行まだ存在しない。

3.3 イギリスの大学における専門職資格の開発とEQF

次に、イギリスの大学における社会人の職能教育である専門職資格の開発について考察を加える。まず大前提として、イギリスの大学は日本とは違い、1つを除いた109の大学が公立大学となっている。また、イギリスの大学はわが国以上に独立性が高く、日常的に大学の裁量で自由に資格コースを設計・提供する、といったことが行われている。そして、先述のNQFの導入とほぼ時を同じくして、2001年からは「高等教育資格フレームワーク (Framework for Higher Education Qualifications : FHEQ)」という5段階のフレームワークが導入された。ただし、このFHEQは、当初こそ難易度や学習量によって資格を区別しておらず、NQF (現QCF) との参照性、職能資格との連携がなかったため、2008年以降はQCFと同じく「レベル」と「単位数 (クレジット)」の概念が加えられ、現在、職能資格との連携を視野に入れたフレームワークへと変わっている【表4】。

【表4】 高等教育資格の種類、レベル、取得すべき単位数 (主要資格のみ)

資格	レベル	資格取得に要する最低単位数
博士	8	単位数設定なし
専門職博士 (単位数設定がある場合)		540
研究修士	7	単位数設定なし
授業修士 (MPhil)		360
授業修士 (MA、MScなど)		180
大学院 Diploma		120
大学院 Certificate		60
学士 (Honours)	6	360
学士		300
学士 Diploma		80
学士 Certificate		40
基礎学位 (Foundation Degree : FD)	5	240
高等教育 Diploma (HND)		240
高等教育 Certificate (HNC)	4	150

(出所) 小山善彦「イギリスの資格履修制度—資格を通しての公共人材育成—」
公人の友社、2009年、34頁。

それでは、このFHEQについても、わが国でとりわけ参考になりそうな点を以下3点ほど列挙しておきたい。

1点目は、「大学への社会人の受入れ」についてである。【表4】でいうと、レベル5に位置する「FD (Foundation Degree)」というコースの設置がまさにそれに当たるのだが、イギリスの大学は、こういった高等教育に行かずに社会人になった者を主たる対象としたコースの設定により、資格を取りたい者が働きながら大学で学べる場が提供されている。また、このFDについては、産業界が設計に参加しているため、産業界のニーズに直結した資格が実現している。また、年間の授業料についても国がそのほとんどを助成するため、個人負担は非常に軽いものになっている点も見逃せない。その結果、今では、大学の一般学位との接続性も担保され、1960年当初6%台であった大学進学率は、2000年には43%を突破し、現在、日本とほぼ同じ50%前後まで伸張しているという。少子化問題が叫ばれながらも、なかなか抜本的な打開策を打ち出せない日本とは隔世の感がある。

2点目は、「認証機関としての大学」についてである。イギリスには「継続教育カレッジ」という高等教育機関に準ずる機関が存在する。その数は高等教育機関よりも多く、ある種もっとも職場に近い学習の場となっている。しかし、「継続教育カレッジ」は高等教育を提供することはできるものの、正式な高等教育機関ではない。そのため、現時点では、FDコースなどを開設するために、大学の認証(validation)が必要となっている。つまり、翻って、大学は、継続教育カレッジからコース認証についての認証料を得ることが出来、大学の貴重な収入源とすることができているのである。また、この仕組みに関しては、継続教育カレッジのみならず、民間企業の研修についても同じように展開されている。換言すれば、イギリスの大学は教育研修カリキュラムを自前ですべて用意する必要がなく、それでいて、学外からの外部資金が入る仕組みが確立されている。これは、収入構造が固定化し、学生からの授業料にそのほとんどを依拠している日本の大学にも大いに参考になるモデルであろう。

3点目は「大学の質保証 (とりわけ監査)」についてである。QCFにもOfqualによって資格の質保証がなされていたように、FHEQについても、QAA (Qualifications Assurance Agency) という半官半民の団体があり、そこが大学の機関監査 (Institutional Audit) を行っている。実際に監査を行うのは、QAAが各大学から選定する4~5人の大学関係者 (学長を含むトップクラスの人材) で、監査人になった者は3日間ほど研修も受けている。監査の回数は2回で、1回目については「大学のミッション、校風、責任体制」を理解することに重点を置き、大学の個性を最大限尊重する監査が行なわれている。そして、2回目は、1回目の結果をもとに、QAAの方で本監査した内容をもとにした議論が行なわれ、最終的な監査内容が合意されるといった流れである。また、監査の結果は、大学の優れた取り組み (Good Practice) の指摘とともに、「改善が望ましい点 (desirable)」「改善が期待される点 (advisable)」「改善が不可欠な点 (essential)」という3のタイプに課題が分けられ、大学に通知されている (essentialの指摘があった場合のみ、公開される)。つまり、

先述したわが国の大学の認証評価とは違い、イギリスの質保証のあり方はかなり「ポジティブなチェック」となっていることが分かる。

繰り返しになるが、今まで見てきた職能資格（QCF）と高等教育資格（FHEQ）については、クレジット数（1単位10時間）、学習アウトカムや難易度のレベルなど、かなり共通性が高まってきている。また、組織としても、両セクターの代表により「高等レベルでのジョイント・フォーラム（Joint Forum for Higher Levels:JFHL）」が設置され、たとえば、大学がQCFに科目群を提供したり、逆にQCFの資格データバンクにある科目群を大学が活用するなどといったことが目下検討されている。

さらに、このイギリスでの資格をめぐる社会的な動きは今、「欧州資格フレームワーク：EQF（European Qualifications Framework）」という形で、EU全土にも広がろうとしている。つまり、欧州では、EU全域において、アカデミックなトレーニングと職業的なトレーニングとが同時に実現できる仕組み、換言すれば、人生のどの段階からでも学習を再開でき、それが新しいキャリアパスにつながる仕組みが出来上がりつつある。これからますます「新しい公共」における「地域公共人材」育成を目指すわが国としては、個人の自己実現やキャリアアップ、さらには公共人材の育成のために、質保証された「資格」を積極的に活用し、社会全体として、公共人材を育成するシステムを構築しているこのイギリスの事例というのは大きく参考になるのではないだろうか。

4. 「地域公共人材」育成のための「地域資格認定制度」とその「社会的認証」 4.1 「地域公共人材」と求められる能力

冒頭で述べたように、これからの地域社会で必要となってくる人材像は「新しい公共」を前提として、産学公民の各セクターの壁を乗り越え、新しい公共的活動を主導する人材（「地域公共人材」）とされる。そして、このような人材を育成することを目的に、京都では、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（LORC）が中心となり、研究グループが立ち上がり、その一つの研究成果として、2009年1月に京都内の産官学民で構成されたコンソーシアム¹¹⁾「一般財団法人 地域公共人材開発機構（<http://colpu.org/>）（以下、機構）」が設立された。

「地域公共人材」の定義は一様ではないが、少なくとも「異なるセクター間の文化的・機能的な壁を越えて、協働型社会（マルチパートナーシップ）における地域の公共的活動や政策形成を主導、またコーディネートできる人材」という部分は一致している。

ところで、その「地域公共人材」の持つ能力とは一体どのような能力であろうか。新川（2007）の定義によれば、それは次のような能力である。

- (1)地域課題を発見・分析し、解決策を提示し、それを実現・実施する能力【企画実践（政策）力】
- (2)協働による活動を実践する能力と役割や責任及び他者の立場を理解する能力【協働能力】

(3)地域公共活動の促進・連携・ネットワーク化・資源調達・活動環境整備を推進する能力【プロデュース力】

当然これらの能力というのは、「地域公共人材」に最低限求められる共通して求められる部分であり、ここに別途、各々の専門知や専門技術というものが訴求されるのは言うまでもない。現に、富野（2008）は、これら3つの能力を身につけた次の段階として、「政策過程を方向づけ、所属する諸機関の内外において事業を統合的にコーディネートするプロセスを主導する能力や地域社会における各機関のミッションに適合した創造的マネジメントを遂行する能力が必要」と指摘している。また、土山（2009）は「地域公共人材」に必要な能力を総称して、「地域公共政策の過程における議論・対話の重要性を理解し、クロスセクター環境でのくつなぎ・ひきだす能力」という表現を近年用いている。両者とも現場の研修等における実践により臨想的にその能力開発及び言語化を試みているところであり、非常に示唆に富む指摘である。

4.2「地域公共人材」のための「地域資格認定制度」とその意義

それでは、いよいよ「地域公共人材」育成のための「地域資格認定制度」について、その概要と意義を述べる。

まずこの「地域資格認定制度」の詳細設計については以下のとおりである（イメージは【図1】参照）。ただし、この案については、2009年より本格的な議論が始まったばかりであり、本稿執筆の段階では、まだ最終案の一步手前の段階である。したがって、あくまで経過案としての紹介となることをご理解いただきたい。

(1)資格の付与団体

プログラム修了者からの申請を受け、機構が資格を付与。

(2)カリキュラム

各大学で、学部、修士等のレベルならびにEQFのレベルに応じた複数の科目からなる科目群を設定。具体的には、履修証明制度¹²⁾を兼ねる科目群と資格取得を目指す者はキャップストーンプログラム（長期にわたってグループで地域社会の現場の課題に取り組み、課題解決のプロセスを経験すること）など全員受講する必修科目群などで構成し、必修科目を含む3つの科目群の必要単位数を取得すれば機構から資格を付与。

また、大学院に在籍し、修士学位と「(仮称)地域公共政策士(〇〇)※〇〇にはそれぞれの専門分野が入る予定」資格の両方の取得を目指す者、社会人等で大学院には在籍せず「(仮称)地域公共政策士(〇〇)」資格のみの取得を目指す者、の双方に対応できるカリキュラムとする。

(3)科目群の構成

①「第1種履修証明」(10単位(Point)。学部レベル相当。EQFレベル5～6相当)、②「第2種履修証明(10単位(Point)。大学院修士課程レベル。EQFレベル7相当)」、③「(仮称)地域公共政策士必修プログラム(キャップ

ストーンプログラムなどの必修科目。10単位 (Point)。大学院修士課程レベル。EQFレベル7相当)」の3種類とし、大学が機構に履修証明、プログラム等の科目群ごとに申請を行い機構の社会的認証を得る仕組み。

機構は、各大学の履修証明、プログラムをデータベース等に登録し、リスト化を図る。

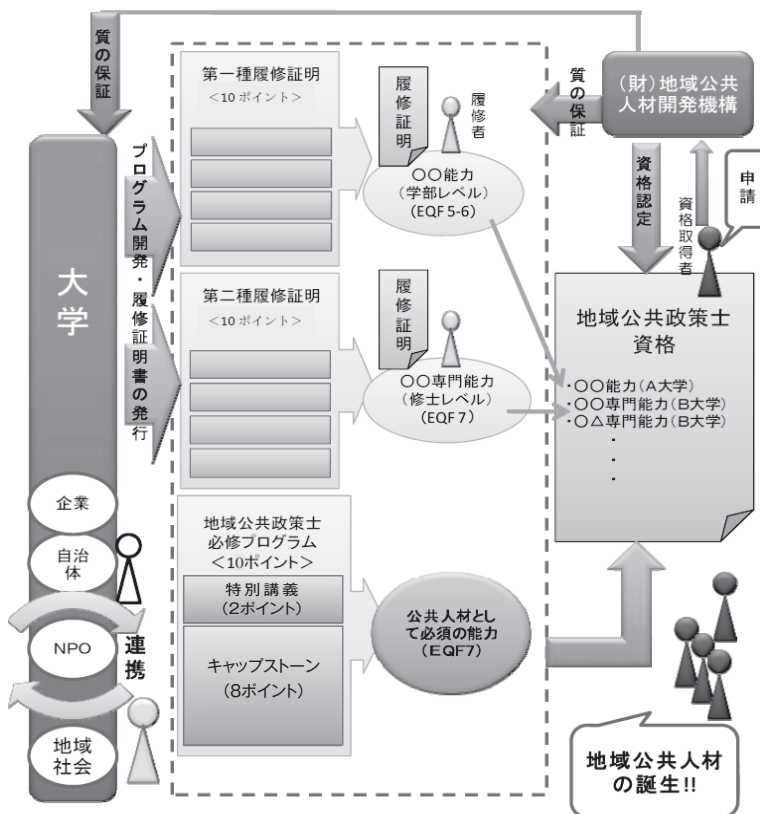
(4)資格認定要件

2つの履修証明を取得した上で (計20単位)、必修科目を履修し (10単位)、計30単位を取得すると資格を付与。

(5)科目構成、内容

各科目群の科目構成、学位 (修士号) 取得のための単位への読み替え、他大学院開講科目の組み込みなどのルールは各大学・大学院が決定。また、キャップストーンの成果物 (レポート、論文等) を、修士号取得のための修士論文、課題解決レポートと兼ねることも可能 (各大学院が判断)。

【図1】「地域公共人材」のための「地域資格認定制度」(案)



※EQF: European Qualifications Framework (欧州資格フレームワーク)では、学習レベルを1～8に分類し、学部レベルをEQF5～6、修士レベルをEQF7と規定しています。

(出所) 一般財団法人地域公共人材開発機構「第3回地域資格制度フレーム検討委員会」(2009年12月2日開催) 資料

それでは、次にこの制度の意義について考察する。

まず1点目は、この制度は「社会的認証」を受けているという点である。より厳密に言えば、「社会的認証」を受けた機関でなければ、地域資格に係る教育プログラムづくりに着手できないという仕組みになっている。イメージとしては、戦後の財団法人大学基準協会と自主的に認証評価を受けていた会員大学との関係に近いが、機構はここにさらに「社会的認証」という概念を組み込んでいる。この「社会的認証」の意義そのものについては後述するが、日本ではイギリスと違い、民間資格を質保証するという概念がまだ根付いていない。その意味において、社会のニーズに応える形で人材育成が図られる意義は大きい。

2点目は、「国の制度と連動性」についてである。具体的には、この「地域資格認定制度」は文科省の「履修証明制度」や厚生労働省の「ジョブ・カード」¹³⁾と連動させている。このことにより、例えば、公共政策系大学・大学院在学生在が、修了までに「地域公共人材」の育成に係る教育プログラムを受講すれば、「国が認定する証明」、「(仮称)地域公共政策士(〇〇)」、そして、「各大学・大学院が授与する学位」と3つの資格を得ることが可能となる。これはまさに“一石三鳥”とも言える制度設計と言えよう。なお、この仕組みは現在、機構の方で社会人向けプログラムとして、試験的に一部運用されているところであり、2009年12月に開催された文科省の中教審大学分科会大学規模・大学経営部会で「大学における社会人の受入れの推進」に係る先進事例ということで紹介もされた¹⁴⁾。

3点目は、先述した「EQFとの連動性(参照性)」である。当然のこととして、この制度自身、分野がまだ公共政策だけに限られており、また、EQFとの連関においても、まだレベル5~7に当たる部分しか開発されておらず、制度としては未完成である。したがって、発足後直ちに連動できる状態にはない。しかし、日本においてもこのような社会から質保証された資格という概念が普及すれば、いずれは全国的な制度として発展していく伸びしろがある。そうなれば、例えば、日本の大学で取得した資格を持って、英国の企業の然るべきポストに就職(転職)し、しばらくして、EU加盟国間の高等教育機関で自身の専門性を磨く教育・研修プログラムを受講し、そして、その専門性を持って、日本に帰国し、産学公民の然るべきポストに就く、もしくは起業する、といった地域公共人材が誕生する日も見られるかもしれない。いずれにせよ、このような一里塚を大学コンソーシアムの発祥の地ともなった京都から発信することに大いなる意義があろう。

4.3 「社会的認証」とその意義

先述のとおり、「地域公共人材」育成のための「地域資格認定制度」の要諦は「社会的認証」という概念であった。それでは、その「社会的認証」とは一体どういった概念であり、文科省が義務付けする認証評価とどう違うのであろうか。

富野(2008)の定義によれば、それは「地域社会の各セクターが関与する教育研修プログラムの総合的な認証評価」、あるいは「国における公共政策系専門職業人

の育成システムとの一定の整合性を保証しつつ、地域社会に共通する資格認定に関わるもの」ということである。つまり、これは学校教育法上義務付けられた「お上」によるお墨付きではなく、「社会」によりプログラムを認めてもらうという、新たな、あるいは、オルタナティブな認証評価の提案と言える。ただし、「社会的認証」という概念はわが国オリジナルではない。先述したイギリスもこの概念に近い。また本稿では取りあげなかったが、わが国における現行の認証評価のモデル国とも言われるアメリカにおいても「協働参画型評価 (Participatory Evaluation)」という名称で、すでに実践に移されつつある。

それでは、詳細な評価項目及び機関別評価や専門職大学院認証評価との違いについては【表1】に譲ることとし、ここでは、この「社会的認証」の意義を3点ほど述べておきたい (ただし、この案についても、まだ最終案の一步手前の段階である)。

まず1点目は、「評価を受ける者の主体性」についてである。この「社会的認証」というのは法的拘束力がないために、義務的付けることは出来ない。したがって、機構はあくまで各々で実施される大学の教育プログラム (将来的には行政・企業・NPOなどの研修プログラム対象も) に対して、一定水準の参照基準を示すに過ぎず、逆に言えば、各々の主体性を最大限アピールしてもらえる余白を提供するということである。具体例を一つだけ挙げれば、「社会的認証」の認証項目には「特色ある教育について」ということで「オフキャンパス・プログラム」について記述する項目がある。これなどは、まさに今までの法や参照基準を満たしているかどうかだけを重視してきた、どちらかと言えば「消極的な認証」とは違い、いわば、認証される側の独自性や主体性を社会にアピールできる「積極的な評価」と言える。

2点目は「評価者及び評価対象者の多様性」についてである。評価者については、大学機関別認証評価の場合は、学校教育法が定める省令¹⁵⁾により、「大学教員及びそれ以外の者であって、大学の教育研究活動に関し識見を有する者」と定められている。また、専門職大学院認証評価では、これらの者に加え「当該専門職大学院課程の基礎をなす分野の実務経験者」も付加されているが、いずれにせよ、まだまだ大学教員を中心に据えた専門家集団でなければ、評価者にはなれない仕組みとなっている。「社会的認証」においては、これをもう少し幅広い層、たとえば、地方自治体やNPO職員など、どちらかと言うと、専門家というよりは、「地域公共人材」の実際の出口 (受け皿) になるであろう団体の者に評価者、すなわち、「社会的認証」の名にふさわしく、評価者も産学公民のバランスが取れた者に就いてもらうことを想定している。また、評価対象者についても、当面は大学の教育プログラムの認証評価を先に進めているが、今後は、大学のみならず、地方自治体、CSRを進める企業、NPOなども近い将来その対象者として含めていく予定である。というのは、先に見たイギリスがまさにそうであるように、地域公共人材を育成するのは大学だけとは限らないからである。この点も現行の大学における評価制度とは大きく違う点と言えよう。

3点目は、「現行の大学の認証評価制度との整合性」についてである。ここまで

学校教育法に基づく現行の大学の認証評価制度との差異性を述べてきたが、実はこの「社会的認証」は、他方で、国の基準にも整合できる余白を残している。具体的には、【表1】の比較表からも推察できるように、法的要件である「大学設置基準」を除けば、機構が提供する「社会的認証」は、どちらかと言えば、現行の大学機関別認証評価あるいは専門職大学院認証評価を部分的に改善、改良する内容に過ぎない。つまり、この「社会的認証」は、今しばらくは、わが国における大学の認証評価制度を「補完」する役割をメインとしつつも、将来的には、それを「代替」できる受け皿としての可能性を残しているのである。

いずれにせよ、こういった、「お上」や「先行事例」だけに頼らず、身近な「社会」の力、それも参加と協働の力で質保証をするのは、日本では初の試みであろう。導入当初は戸惑いや混乱があるかもしれないが、微修正や微調整をしながら、現場のニーズや時代に即したわが国独自の質保証のあり方として根付くことを、関係者の一員として望まばかりである。

5. おわりに

本稿では、まずわが国の大学における認証評価制度とは何か、とりわけ公共政策系大学・大学院や公共政策系専門職大学院における認証評価をめぐる課題について一定の整理をした。次に、個人の自己実現やキャリアアップ、さらには公共人材の育成のために、質保証された「資格」を積極的に活用し、社会全体として、公共人材を育成するシステムを構築できているイギリスの取組みを、本テーマに係る先駆事例として考察した。その上で、最後にわが国の公共政策教育を取り巻く課題を克服する一つ的手段として、京都における壮大な社会実験とも言える、地域公共人材育成のための「地域資格認定制度」とその「社会的認証」という2つのシステムの概要と意義について紹介した。

当然、今後はこの取組みを進めるに当たり課題もある。たとえば、制度設計の次の段階、すなわち、産学公民それぞれの受け皿開発の問題がある。これについては、地域資格保持者に対しての公務員試験の一次試験免除をしたらどうか、あるいは、採用人事や昇進人事の際の条件あるいは評価基準としてはどうか、といった提言も出されているところである（坂本、2008）。しかし、まだ本格的な議論には到っていない。また、当面は京都中心の「地域公共人材」育成システムであるが、京都以外の公共政策系大学・大学院、また公共政策系専門職大学院と連携はどうか、また、EQFで言うところのレベル4以下の資格の創設や、公共政策分野以外の巻き込みの問題、もっと言えば、EQF等諸外国の制度への互換性はどうか、といった課題も積み残している。加えて、国の制度との整合性についての課題もある。というのも国の制度そのものは、そもそもこういった使われた方を想定しなかったこともあり、「履修証明を複数の大学名で出すことが出来ない」「大学以外の産公民は履修証明を出す権限を持ってない」「履修証明プログラムの受講料を支援するような奨学制度がない」といったような、制度上、今後越えなければならない課題が山積

しているからである。これら諸課題を一つひとつ利害関係者と丁寧に議論しながら、解決への道を探らねばなるまい。

しかし、いずれにせよ、これらのシステムが当たり前の仕組みとして普及すれば、約20年来の課題であった公共政策大学・大学院が抱える諸課題は、終止符とまではいかずとも、ようやく抜本的に解決の方向に向かうことは間違いない。また、このことは、公共政策に係る学位・地域資格と採用人事や昇進人事、また転職との親和性、接続性というものを飛躍的に高めることにも貢献することであろう。この京都発の「地域公共人材」のための「地域資格認定制度」ならびにその「社会的認証」を突破口に、日本の通弊となっている縦割りの閉鎖的社会構造が少しでも変革されることを願ってやまない。

【参考文献】

- 新川達郎「協働型社会における人材の育成と活用」(『公共政策フォーラム2007in京都』資料集)「公共政策フォーラム2007in京都」実行委員会、2007年)、12頁。
- 坂本勝「米国の行政大学院と社会的認証」(富野暉一郎・早田幸政編『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、2008年)、64-83頁。
- 富野暉一郎「セクター間補完関係を支える地域公共人材」(富野暉一郎・早田幸政編『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、2008年)、1-25頁。
- 早田幸政「公共政策系高等教育の評価・認証制度の世界的動向」(富野暉一郎・早田幸政編『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、2008年)、27-63頁。
- 渡辺達雄「日本の公共政策大学院の状況」(早田幸政『社会科学分野の高度専門人材育成大学院に係る認証評価の充実策に関する実証的研究』国立大学法人金沢大学大学教育開発・支援センター、2008年)、53-56頁。
- 一般財団法人地域公共人材開発機構「第3回地域公共人材育成のための教育・研修プログラムの社会的認証基準策定委員会配布資料」、2009年。
- 一般財団法人地域公共人材開発機構「第3回地域資格制度フレーム検討委員会配布資料」、2009年。
- 小山善彦「イギリスの資格履修制度—資格を通しての公共人材育成—」公人の友社、2009年、4-64頁。
- 杉岡秀紀「地域公共を担う人材育成—一般財団法人「地域公共人材開発機構」の取組紹介—」(野村證券『公共・公益法人レポート』No.09-23、2009年)、12-16頁。
- 土山希美枝「自治体政府の役割から考える人材と地域公共人材育成のとりくみ」(自治体学会福井大会「分科会4」配布資料、2009年)。
- 日本学術会議「分野別の教育編成上の参照基準について(基本的な考え方)」、2009年。

註

- 1) 「私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う『新しい公共』の概念です。『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』おいわれる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です」(第173回臨時国会、2009年10月26日)
- 2) 第109条 大学は、その教育研究水準の向上に資するため、文部科学大臣の定めるところにより、当該大学の教育及び研究、組織及び運営並びに施設及び設備(次項において「教育研究等」という。)の状況について自ら点検及び評価を行い、その結果を公表するものとする。
- 3) <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/011211/> (内閣府総合規制改革会議ウェブサイト) 参照。
- 4) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/020801.htm (文部科学省中央教育審議会ウェブサイト) 参照。
- 5) 第109条 2 大学は、前項の措置に加え、当該大学の教育研究等の総合的な状況について、政令で定める期間ごとに、文部科学大臣の認証を受けた者(以下「認証評価機関」という。)による評価(以下「認証評価」という。)を受けるものとする。ただし、認証評価機関が存在しない場合その他特別の事由がある場合であつて、文部科学大臣の定める措置を講じているときは、この限りでない。
- 6) 第109条 4 前二項の認証評価は、大学からの求めにより、大学評価基準(前二項の認証評価を行うために認証評価機関が定める基準をいう。次条において同じ。)に従つて行うものとする。
- 7) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/020802.htm (文部科学省中央教育審議会ウェブサイト) 参照。
- 8) 早稲田大学大学院、北海道大学大学院、東北大学大学院、東京大学大学院、徳島文理大学大学院、一ツ橋大学大学院、京都大学大学院、明治大学大学院の8つ(設立順)
- 9) 第109条 3 専門職大学院を置く大学にあつては、前項に規定するもののほか、当該専門職大学院の設置の目的に照らし、当該専門職大学院の教育課程、教員組織その他教育研究活動の状況について、政令で定める期間ごとに、認証評価を受けるものとする。ただし、当該専門職大学院の課程に係る分野について認証評価を行う認証評価機関が存在しない場合その他特別の事由がある場合であつて、文部科学大臣の定める措置を講じているときは、この限りでない。
- 10) 終戦後間もない1947年に46大学が発起校となつて、アメリカのアクレディテーション機関をモデルに設立された民間の大学団体。同協会は、認証評価の法制化に半世紀も先立つ1951年から、自ら設定した「大学基準」に基づいて審査・評価に合格した大学を正会員に迎え、会員リストを社会に公表するとともに、

その質の維持・向上を支援するというアクレディテーションを続けてきた。なお、大学機関別認証評価については、大学基準協会のほか、大学評価・学位授与機構、短期大学基準協会、日本高等教育評価機構という機関がある。

- 11) 「産」としては、京都商工会議所・(社)京都経済同友会・(社)京都工業会・京都経営者協会、「学」としては、京都大学・京都橘大学・京都府立大学・同志社大学・佛教大学・立命館大学・龍谷大学(事務局)・(財)大学コンソーシアム京都・(財)大学基準協会・日本公共政策学会、「公」としては、京都府・京都市・(財)京都市市町村振興協会、「民」としては、(特活)きょうとNPOセンター・(財)京都市景観・まちづくりセンターといった組織体がある。
- 12) 大学、大学院、短期大学、高等専門学校、専門学校における社会人等に対する多様なニーズに応じた体系的な教育、学習機会の提供を促進するため文部科学省により2007年から導入された教育プログラムのこと(120時間の受講により履修証明を受けられる)
- 13) 企業現場・教育機関等で実践的な職業訓練を受け、修了証を得て、就職活動などに活用することを目的とする制度。
- 14) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/028/siryo/_icsFiles/afieldfile/2009/12/04/1287479_01.pdf (文部科学省中央教育審議会ウェブサイトを参照)。
- 15) 「学校教育法第69条の4第2項に規定する基準を適用するに際して必要な細目を定める省令」(2004.3)