

博士論文（要約）

ドイツにおける市民参加促進制度の変容
—環境分野の展開に着目して—

渡部 聡子

本博士論文の構成は以下の通りである。

序章

1. はじめに
2. 訳語をめぐる検討
3. 先行研究における議論
 - 3-1. 1990年代
 - 3-2. 1990年代末～2000年代
 - 3-3. 2011年以降
 - 3-4. ドイツ福祉国家の転換と「参加政策」
 - 3-5. 日本における議論
4. 本稿の構成

第1章 歴史的展開と制度設計

1. 青年制度の歴史的展開
2. 連邦制度と青年制度の制度設計
 - 2-1. 参加者の待遇
 - 2-2. 運営に関わる組織
 - (1) 受入先
 - (2) 運営主体
 - (3) 中央組織
 - 2-3. 資金構造
 - (1) 青年制度
 - (2) 連邦制度

第2章 連邦制度をめぐる議論の変遷

1. 連邦制度の導入に向けた議論
 - 1-1. 連邦参議院（2011年2月11日）
 - 1-2. 連邦議会（2011年2月24日）
 - 1-3. 採決（2011年3月24日）
2. 徴兵制をめぐる議論の変容
 - 2-1. 徴兵制の継続要因
 - 2-2. 停止に至った経緯
3. 連邦制度と青年制度の「統一」をめぐる議論
4. 小括

第3章 象徴的政策としての環境分野

1. 州レベルにおける「青年・環境」導入の試み
 - 1-1. 推進要因としての社会運動
 - 1-2. 州レベルにおける議論

- 1-3. 連邦レベルにおける議論
- 1-4. 小括
- 2. 2002 年の法律改正と「青年・環境」
 - 2-1. 法律改正に対する批判
 - 2-2. シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州における 14c 条の影響
 - (1) 州補助金額の展開
 - (2) 州補助金をめぐる交渉と 14c 条
 - 2-3. 小括
- 第 4 章 州による支援—環境分野における継続性
 - 1. 経路依存論の視角
 - 2. シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルクにおける比較分析
 - 2-1. 初期条件の比較
 - 2-2. 変動要因の整理
 - 2-3. 現行の状況
 - 3. 小括
- 第 5 章 「環境教育における政治教育」の展開
 - 1. 環境教育をめぐる議論
 - 1-1. 学校教育における展開
 - 1-2. 教育改革の動向と「持続可能性」概念をめぐる議論
 - 1-3. 政治教育との接続
 - 1-4. 小括
 - 2. 新旧制度間の関係性—運営レベルでの展開
 - 2-1. 歴史的背景
 - (1) BUND
 - (2) NABU
 - (3) FÖF
 - 2-2. 中央組織となった経緯
 - 2-3. 教育構想の共有と運営方針の多様性
 - (1) BUND・NABU の共同教育構想
 - (2) FÖF における「連邦・環境」
 - 3. 政治教育の担い手をめぐって
 - 4. 小括

終章

ドイツでは 1990 年代末頃から連邦による市民参加の促進、いわゆる「参加政策」がすすめられてきた。近年、参加政策のひとつとして急速に拡充された

のが、福祉施設や環境保護施設などで自発的に活動する者に対し、生活費、社会保険、活動に関連した教育を受ける機会を保障する「市民参加促進制度」である。この連邦法上の支援枠組みはこれまで高く評価されてきたが、近年の拡充に伴い、さまざまな批判がなされるようになった。

主な批判として、参加政策が新自由主義的な福祉国家への転換とほぼ同時に生じており、市民参加促進制度は、市民参加を経済的リソースとして利用するものであるとの指摘がある。とりわけ 2011 年以降にこうした指摘が急増したが、それは「連邦の市民参加促進制度（以下、連邦制度）」が導入されたためである。これまで実施されていたのは若者を対象とする「青年の市民参加促進制度（以下、青年制度）」だけであった。青年制度は若者の進路決定のための期間として明確に位置づけられていたが、連邦制度は中高年を含む全世代を対象としたため失業者の参加も想定されるようになった。こうした就業年齢層を含む参加者層の拡大は、市民参加の名のもと、コストを低く抑えつつ安価な労働力を確保しようとするものとして批判された。

もう一つの批判として、連邦制度では青年制度よりも連邦の権限が拡大されたため、両制度間に競争関係が生じるとの指摘がある。連邦の権限が拡大された背景には徴兵制停止がある。ドイツでは徴兵制廃止に向けた議論が長く続けられてきたが、文民統制の要としての役割と、兵役拒否者が従事する民間役務が果たしてきた社会的な役割のため、徴兵制停止までに 20 年を要した。民間役務が介護・福祉施設で果たしてきた役割は大きく、その停止による悪影響が懸念されたのである。連邦制度はこの悪影響を抑えることを目的に導入されたため、民間役務に関わる人材や施設がほぼそのまま引き継がれた。運営を担うために「中央組織」と呼ばれる組織も設置されたが、その認定者は連邦であり、連邦は、助成も運営も担うこととなった。他方、これまで青年制度を管轄してきたのは州であり、連邦の役割は助成に限定されていた。また、青年制度の運営全般を担ってきたのは、非営利団体を中心とする「運営主体」であった。

市民参加促進制度に関するこれまでの研究は、福祉分野を中心に行われてきた。福祉分野の参加者数が全体の 9 割を占め、その政治的、社会的な役割も大きいためである。その結果、活動分野によって制度設計が異なることはほとんど考慮されず、小規模で展開される環境分野を中心に据えた視点は十分に提供されてこなかった。しかし 2011 年は、青年制度の環境分野（以下、「青年・環境」）にとって重要な転換点である。第一に「青年・環境」の多くは州からも追加的に助成を受けてきたが、連邦制度に州は一切関与しないことになった。財政上の基盤が弱い「青年・環境」は、福祉分野（以下、「青年・福祉」）に比べて州補助金に強く依存してきた。州はこれまで、参加者に抗議行動を促し、政治的な発言力の基礎を形成するという「青年・環境」の教育構想を評価し支援を続けてきたが、

州の支援を失った連邦制度の環境分野（以下、「連邦・環境」）でもその教育構想が維持されるのかは不透明な状況にあった。第二に、2011年3月11日に発生した東日本大震災及び福島原発事故を契機に、これまで直接かつ間接的に「青年・環境」を支えてきた緑の党が大きく失速した。その理由として、原発事故を受けて脱原発が決定されたために、他の政党との政策上の相違点が曖昧になったことが指摘されている。

本稿では、これまでごく小規模で展開されてきた「青年・環境」に着目し、州の支援を受けない競合的な制度の登場と、環境保護政党の失速という逆風の中にあつて、なぜ「青年・環境」は、その存在意義を維持することができたのか、また、今後どのように、その存在意義を維持しようとしているのか、について検討した。

第1章においては、青年制度の歴史を概観したうえで、連邦制度と青年制度、また、福祉分野と環境分野の相違点を整理した。参加者の待遇という面では年齢制限の有無を除き、両制度はほぼ共通の枠組みを備えている。両制度の相違点は、参加者ではなくむしろ、その活動拠点となる受入先や、青年制度の運営主体にとって重要である。参加者の生活費等の費用を負担するのが、どの公的機関であり、受入先や運営主体がどの程度、負担する必要があるのかという点が、制度により、また活動分野により大きく異なるためである。

第2章においては、なぜ青年制度に連邦制度を並存させるという非合理的な制度設計がなされたのかを検討した。連邦制度が導入された理由としては、州の権限をめぐる見解の相違や、民間役務のための人材や施設を維持する必要性があつたが、仮に十分な議論と調整を行う時間があれば、青年制度を拡充するという可能性も残されていた。しかし徴兵制停止が急速に決定されたため、連邦制度の導入も、急速に決定せざるを得なかった。その後、連邦制度が想定外に成功を収めたこともあり、運営主体らは、将来的に青年制度が連邦制度に吸収される形で「統一」が実現することを懸念している。なかでも州の補助金に依存する「青年・環境」の懸念は大きい。

なぜ「青年・環境」は、こうした脆弱な構造をもつようになったのだろうか。第3章では、その起源を検討した。1980年代末に導入を主導したキリスト教民主同盟の政治家にとって「青年・環境」は、単に象徴的な環境政策という意味で重要であつたと考えられる。そもそも「青年・福祉」と「青年・環境」を同じ助成枠組みで支援するのに無理があるということは、当初から指摘されていた。しかし環境分野の財政状況への配慮はなされず、詳細は州に委ねるという制度設計がなされた。その結果、支援に積極的な州とそうではない州との格差も大きい。第3章の後半では、こうした州間、活動分野間の格差が州の方針に影響を及ぼした事例として、2002年の法律改正について分析した。

それでは 2011 年の連邦制度の導入は、「青年・環境」に対する州の姿勢にどのような影響を与えたのだろうか。第 4 章ではシュレースヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルクにおける調査により、その影響を検討した。その結果、州は「青年・環境」の教育的効果を高く評価し、運営主体との協働を継続しており、基本的には、州の姿勢に変化が見られないことが示された。

第 5 章では、「青年・環境」の教育構想が「連邦・環境」にも引き継がれていると言えるのか、両制度の関係性について検討を行った。「青年・環境」の運営主体は、自ら「連邦・環境」の中央組織となって運営に関わることで、その教育構想を取り入れる試みを続けている。他の中央組織もこうした独自の試みを尊重しており、連邦もこれを黙認している。従って「青年・環境」と「連邦・環境」は、価値観の共有と信頼関係の下、共存する関係にある。

これらの検討を通じ、「青年・環境」が存在意義を維持することができたのは、運営主体らがさまざまな方法により、広い意味における抗議を継続してきたため、と結論づけた。これまで行われ、今後も行われることが予想される抗議の形態として、以下 3 つを挙げる。

第 1 に、もともとの支援者である州との関係を強化し、支援の継続と拡充を要求するという方法がある。ただし要求の方法はさまざまであり、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州のように、環境分野の独自性を強調する場合もあるが、ハンブルクのように、福祉分野も含めた制度全体の底上げを要求するという方法もとられている。

第 2 に、新しく導入された連邦制度の運営を担うことで、「青年・環境」の外側から、その教育構想と運営方針を守る、という方法がある。「青年・環境」の運営主体が「連邦・環境」の中央組織を兼任したことは、その典型と言えよう。彼らは運営主体の自律性を広く認める独自の運営を行うとともに、同じく中央組織を担う大規模な環境保護団体とも協働し、ネットワークを構築しようとしている。さらに、「青年・環境」の参加者代表らが設立した非営利団体による活動も、「青年・環境」を外側から支援する形態の一つである。

第 3 に、「青年・環境」の教育的意義を、より広い文脈の上に位置づけて主張する、という方法がある。「青年・環境」は、もともと環境教育を基盤に展開されてきたため、政治的、社会的な文脈の上に位置づけられる教育を目指し、具体的な環境問題に対して、周囲を巻き込みながら、主体的に行動できる能力を育てる、ということとその意義として主張してきた。しかし近年ではさらに、地域振興という意義も強調するようになってきている。これまで「青年・環境」は、経済的に恵まれない地域において財政基盤の弱い団体によって実施されてきたが、運営主体らは、その弱みをむしろ強みとして主張し、「青年・環境」は、地域の振興を図り、国内の格差を是正するために必要な制度であるとして、その意義を

主張することを試みている。

このようにドイツにおける市民参加促進制度は、新自由主義的な福祉国家への転換と安全保障政策の転換を受けてかつてない変容を遂げつつあるが、小規模で展開される環境分野においては、既存の組織と運営方針を維持しようとする強い力学が示される。国家主導型の市民参加は複線的に展開しており、多様な可能性が残されていると言えよう。