

行政における子ども・若者の参画プロセス

—— 大人—子ども関係の葛藤と実質化の局面 ——

新 谷 周 平*

The Process of Teenagers' Participation in Administrative Organs : Overcoming the Conflicts between Adults and Teenagers

Shuhei ARAYA

The purpose of this paper is to describe the conflicts between adults and teenagers, and the aspects in which teenagers overcome them in the process of participation.

The necessity of children's participation has often been advocated, and various programs have been put into practice. Partnership of adults and children has been aimed at. However, the conflicts between adults and children in the participation process have not been discussed. Because past researches have failed to consider youth subculture and many teenagers who don't participate.

Three cases of the participation programs in the administrative organs are taken up in this paper. Through the participant observation, it becomes clear that after appearance of conflicts, teenagers tried to redefine the environmental conditions by themselves in each program. If that is taken into consideration, opinions of teenagers would go beyond adults' intention. And we adults couldn't aim at partnership with teenagers in advance.

目次

はじめに

I 子どもの参加・参画論と本稿の課題

A. これまでの子どもの参加・参画論

B. 本稿の課題

II 行政への参画プロセス — 葛藤と乗り越え —

A. X区子ども議会 (1999~2000年度)

B. Y区子ども委員会 (1999~2001年度)

C. Z区子ども青少年会議 (2001年度~)

III 総括 — 参画実践の意図と場の再定義 —

はじめに

本稿の目的は、子ども・若者の参画実践における大人—子ども・若者関係の葛藤とその乗り越えのプロセスを明らかにすることである。

1970年代以降、子どもの社会参加や参画を、大人の側

から意識的に進めていくべきことが提起され、さまざまな立場から実践が取り組まれるようになってきた。

そのなかでは、なぜ参加・参画を進めるべきなのか、どのような実践を行うべきなのかは論じられてきた。あるいは、子どもの側に参画の能力が十分に備わっていることが、発達論の立場から述べられてきた。しかし、参加・参画が、実践的にどのような矛盾・葛藤とその乗り越えのプロセスを含んでいるのか、および、結果としてどのような機能を果たしているのか、とくに、参画する子ども、および参画しない子どものそれぞれに対してどのような利益となっているのかが不問に付されてきた。その背景には、大人社会とは必ずしも連続的ではない子ども集団や若者文化への配慮のなさ、参画してこない大部分の子ども・若者の存在をいかに捉えるかという視点の欠如があると考えられる。

このように参画プロセスにおける葛藤と、参画の機能が明らかにされなければ、子ども・若者の参画は、つねに大人の側からその必要性が主張され、少数の者を除い

*生涯教育計画コース 博士課程2年

て多くの子ども・若者にとっては、その動機づけがえられず、結果としても利益をもたらさないものになってしまうことだろう。それゆえ、葛藤とその乗り越えを含む参画のプロセスが明らかにされる必要があるのである。

まずⅠ節では、これまでの子どもの参加・参画に関する議論を整理し、そこに欠けていた視点から、本稿の課題を設定する。それをふまえてⅡ節では、都内の3区の行政への参画実践を事例に、そこにおける大人との葛藤とその乗り越えのプロセスを描き、Ⅲ節で総括する。

Ⅰ 子どもの参加・参画論と本稿の課題

ここでは、子どもの社会参加や参画を意識的に進めることを提起してきた1970年代以降の議論に欠けていた点を指摘し、本稿の課題を設定する。

A. これまでの子どもの参加・参画論

1970年代以降の参加・参画論は、形態としては、大人との共同決定を、内容としては、既存の社会における役割遂行または社会的課題への取り組みを主張してきた。

たとえば、1979年に出された青少年問題審議会の意見具申「青少年と社会参加」は、「社会参加」を、集団や社会における「役割遂行」と捉え、家庭、仲間集団、学校、職場、団体・グループ、コミュニティ、国家、国際社会への段階的な参加を示している。

また、子どもの権利条約が日本で批准される1994年前後から、「青少年と社会参加」論を批判しつつ主張された「権利としての参加」論は、子どもの参加の実質的な意味を、「決定権への参加」、すなわち子どもの最善の利益が何かを決めるプロセスに子どもの意思を加えることであるとし(喜多1993)、子どもの意思を市民の意思として対等に位置づけ、「共同決定」、「共同責任」をにいう形態にまで高めていく必要があるという(喜多1996)。

喜多による「参画のはしご」の紹介を契機として広まったロジャー・ハート(1997/2000)は、これまで「子どもの参画」という名の下に行われてきた実践が、いかに偽りのものであったかをすどく批判するとともに、それをいかに実質化するかの方向性を示すためにはしごの比喩を示した。ハートによる実質化の方向性、すなわち、はしごの基準は、参画する子どもへの情報の提供と、子どもがそれを理解しているかという点であり、その最上段は、子どもと大人との共同決定である。また、組織レベルにおいては、いかに民主主義的に代表を選ぶかという代表性の問題を重視している。

以上のように、いくつかの理由によって、参加・参画の必要性が提起されてきたが、それらには、現実実践を進めていく上で欠けていた視点が存在していた。

すなわち、それは第一に大人社会とは必ずしも連続的ではない子ども集団、若者文化への配慮であり、第二に参加・参画しない大多数の子ども・若者への配慮である¹⁾。

参加・参画の内容に関して、「青少年と社会参加」論は、社会における役割遂行を、「権利としての参加」論やハートの参画論は、環境問題等の社会的課題を置いてきた。また、形態に関しては、「権利としての参加」論、ハートの参画論は、大人との共同責任、共同決定を目指すものとしてきた。つまり、大人との共同による、社会での役割遂行または社会的課題への取り組みが、参加・参画論によって目指されてきたものであったのだ。しかし、実践上の最大の問題は、それらに対して、多くの子ども・若者が意欲的に参画してこないということだ²⁾。

従来の参加・参画論に決定的に欠けていたことの一つは、この視点、すなわち大人社会とは連続的でない子ども・若者の世界への理解である。実際、ハートは、「子どもの参画」の対象を、「子ども期から14歳ぐらいまでの子ども」とし、10代後半の若者は含めておらず、その理由を、10代後半の若者には、大人の参加の指針をそのまま使えるからだ述べている。しかし、10代後半の若者は、これまでもっとも、地域活動や参画実践から遠い存在であったし、それゆえにこそ、「社会参加」の必要性が唱えられてきたのである。

このように、子ども・若者を大人と非連続的な存在であると捉えるならば、参加・参画の必要性やそのための子どもの能力だけではなく、参加・参画への動機づけ(とくにそれが容易には得られないという点)を正面から問題にする必要がある。そして、参画のプロセスは、情報を提供し、子ども側がそれを理解しさえすれば、予定調和的に進むというものではなく、大人側の意図と、子ども・若者側の動機づけやコミットメントの度合いとが、相互作用し、絶えず矛盾、葛藤し合いながら進んでいくものだと捉えられるはずである。しかし、実践者による報告には、このような葛藤のプロセスが記述されることが少ない³⁾。ところが、後述するように実際にプロセスを見ていくと、そこには矛盾・葛藤と、それが乗り越えられ参画が実質化する局面が観察されるのである。

次に、このように子ども・若者を大人社会との非連続性において捉えるならば、子ども・若者内部の関係性が問題となる。なぜならば、参画する子ども・若者はつねに一部でしかないからだ。とくに、「意思決定への参加」の側面を重視するならば、この「参画する子ども・若者はつねに一部である」という事実をどのように理解すべきかという問題を考慮に入れる必要がある。

その一つの方向性は、参加者の拡大、および代表性の確保である。ハートもこの点を丁寧に述べているが、確かに代表性が確保されれば、子ども・若者全体の意見・利益が反映される可能性は高まる。

しかし、それでもなお、参画する若者は一部であるし、参画する者と参画しない者とが、社会的、文化的に背景が異なる可能性を考慮に入れるならば、代表性の確保では不十分である。なぜなら、「子どもの参画」の名のもとに、一部の者の意見や利益が、子ども・若者一般のものとして理解される可能性があるからだ。そのことは参画しない者、とくに社会的、文化的マイノリティにとって、不利益をもたらす可能性がある。このことを参画の方法上の問題としてでなく、理論上の限界性として、おさえておくことが必要である（福田2001）。

B. 本稿の課題

ハートは、「参画のはしご」によって、子どもの参画実践の偽りを鋭く批判し、その実質化の方向性を示した。このことの意義は大きい。本稿でも、子ども・若者の参画を実質化させることを重視する観点を採用したい。しかし、上記の問題を考えるならば、参画の実質化の基準として、ハートが設定した情報の提供とその理解だけでは不十分である。それに加えて、子ども・若者の大人との非連続性、および参画しない子ども・若者の意見・利益への配慮が求められる。そして、この2つを理解するためには、実践を、参画する子ども・若者と大人との葛藤とその乗り越えのプロセスとして捉えること、および、結果として参画がどのように機能しているのか、とくに参画しない者の意見の反映や利益に結びついているのかが明らかにされなければならない。後者の参画の機能に関しては別稿（新谷2002b）で示してきたので、本稿では両者の視点を踏まえながらも、主として前者、すなわち子ども・若者の参画の、葛藤およびその乗り越えのプロセスを明らかにすることを課題として設定する。

そして、そのために、本稿では、十代の若者の行政への参画に関わる実践を3つ取り上げる。「行政への参画」を取り上げるのは、そこでは、主に参画の「意思決定への参加」の側面が重視されており、参画による意見の反映が誰のものかという点が問われるからである。また、十代の若者を対象とするのは、とくに大人社会とは連続的ではない文化、若者文化を形成する時期であり、若者内部の文化の分化が顕著に見られる時期だからである。

次節において、東京都内の3つの区における行政への参画に関わる実践をそのプロセスと機能の観点から、記述と分析を行う。用いるデータは、観察記録、発言記録

（録音およびメモ）、文書資料である^{4）}。

II 行政への参画プロセス —葛藤と乗り越え—

行政への参画に関わる実践で、もっともよく実施されているものの一つが、「子ども議会」の形式である。これについては、しばしば疑問も出されている^{5）}。しかし、現実のプロセスを見ていかなければ、どれだけ実質化した参画となっているか、どのような機能を果たしているかはわからない。それゆえ、まず子ども議会の一事例として、「X区子ども議会」(2000年度)を取り上げる。

そして、「子ども議会」の形式への批判と反省から行われた2つの実践、「Y区子ども委員会」および「Z区子ども青少年会議」を取り上げる。Y区子ども委員会は、全国的にも注目されている「中・高校生」への「居場所」提供型施設における「中・高校生運営委員会」での参画を基礎に、他団体で活動する若者も含めた経験のある若者を中心とした委員会である。1999～2001年度の3年間の設置期間を経て、さまざまな成果を挙げている。他方、Z区子ども青少年会議は、2001年度に設置された新しいもので、委員たちの団体活動経験が必ずしも豊富ではないため、その実質化に苦心している団体である。

A. X区子ども議会（1999～2000年度）

1. 子ども議会の概要

X区では、「X区子育て・子育て支援推進計画(X区子どもプラン)」(1999年2月)において、「子どもの意見表明と参加の場の確保」が施策の方向として位置づけられたことを受けて、1999年度、2000年度にわたって「X区子ども議会」を実施した。

すでに、97年度から、各地域での「子どもフォーラム」と区全体での発表会を行ってきたが、「子どもたちが直接行政とやりとりをし、そして行政がきちんとその思いを受けとめていく場、機会として」、子ども議会を開催することになったという。さらに、目的として、「(子どもたちが)地方自治の仕組みや議会制民主主義のあり方について理解を深めること」、「子ども議員を経験することで、さまざまな問題に積極的に取り組み、参画していこうという意識を育てること」も挙げられている。

2000年度の職員体制は、区女性・青少年課子ども施策係が担当で、担当職員には児童館経験者が多く、すべて女性である。職員は、「事務局」、「コーディネーター」として子ども議員と関わるが、そのほかに、学生3人が「サポーター」として子ども議員の学習、意見表明を支援する。ここでは、筆者がサポーターとして関わった2000年度の子ども議会のプロセスを記述、分析する。

子ども議会は、以下の日程で行われた。議会当日は11

月だが、それ以前の7月から「学習会」、「意見交換会」を行うのが、X区子ども議会の特徴である。

学習会は、7月から10月まで月1回、計4回行われ、そこで、子どもの権利条約や区政・議会制度の仕組みを学習し、意見を出しあい文章化していく作業がなされた。

意見交換会では、テーマによって3つに分かれたグループごとに、そのテーマに関わる担当課長や教育委員との意見交換を、議会よりもインフォーマルな形で行う機会として9月に設定された。

議会後には、区の情報誌の編集委員を参加者のなかから募っている。

募集（区報6月4日号）

第1回学習会（7月）

第2回学習会（8月）

第3回学習会（9月）

意見交換会（9月）

第4回学習会（10月）

議会（11月）

情報誌編集会議（11月～1月）

2. メンバーとコミットメント

2000年度の子どもの議員は、区報（6月4日号）、チラシを通じて公募された。募集人数は区内在住・在学の中学生30人であったが、集まりは芳しくなく、「公募と言っても強く声かけて」（職員）というように、実質的には、中学校、児童館、地域の育成者を通して、直接声をかけて集められた者がほとんどである。最終的には23人の中学生の参加があった⁶⁾。

学習会は、毎回の参加者が15～17名であり、参加率は比較的高かったといえる。職員は、毎回お知らせの郵便のほか、途中からは自宅への電話連絡も行っていた。それ以降の年齢の場合と比較して、中学生という年代を考えると、職員や中学校の教員、また親の有形・無形の圧力により参加が促された面もあるだろう。

しかし、学習会におけるコミットメントは必ずしも高かったとは言えない。学習会は、参加者から出されたテーマに応じて「学校」、「居場所」、「Xの街」の3つのグループに分かれて行われたが、コーディネーターの職員、サポーターの学生の働きかけにより、徐々に話し始めるものの、中学生の側から積極的に参加するというものではなかった。学習会終了後のサポーターのコメント、「はじめ、しーんとなくなっちゃって、どうしようかと思った」、「最後まで全然盛り上がらなくて」という言葉にも表れている。担当職員は、議論が低調な理由を、「素朴な疑問で終わってしまう。なかなか深まらない」と、中学生の問題意識に求めて解釈している。しかし、2、3回の学習会で、この場への帰属意識や、他の参加者へ

の共感ができるわけではないことを考えると、コミットメントの低さも当然だと考えられる。

ところが、その低いコミットメントが高まる局面があったのも事実である。第4回学習会では、議会当日に発表する意見発表原稿づくりが行われたが、この作業にいたって、子ども議員たちの意欲が出てきたのだ。箇条書き、下書き、清書と進めるプロセスのなかで、予定の時間を過ぎても自らの原稿を完成させようとしていたのである。このような熱心な姿は学習会を通してはじめてであった。そして、そのコミットメントの高まりは、議会後の情報誌の編集会議への参加から確かめられる。情報誌編集は、議会のプログラムとはまったく別に募集されたが、そこに子ども議会参加者23名中9名が参加したのである。なお、学習会、意見交換会等は、テーマによって3つのグループに分かれたが、代表者はつくらず、組織・グループとしての活動の部分もほとんどないなど、各個人の意見表明としての意味合いが強かった。

3. 意見交換会の機能

それでは、子ども議会の取り組みは、現実にはどのような結果をもたらしたのだろうか。

ここで重要なのは、意見交換会の機能である。意見交換会は、3つのグループごとに行われた。その目的は、「子ども議会に向けて、子ども議員がテーマに関し、理解をより深め、自由に区の担当者との意見を交換する」ことである。4～7名の子ども議員に対して、コーディネーターの職員、サポーターのほか、グループのテーマに合わせて、指導室長、教育委員、公園緑地課長、生涯学習課長、清掃事務所長、女性・青少年課長、障害者福祉会館長等各担当者が参加した。各意見交換会では、サポーターの司会により、子ども議員が意見や要望、質問を述べ、それに対して担当課長が回答したり、逆に子ども議員の意見をより深く尋ねるといった形で進められた。

ここでも、確かに子ども議員はかなり緊張を示し、積極的に参加したとは言えない面もあった。しかし、子どもの意見の反映という子ども議会全体の目的に関して、議会当日以上に重要な機能を果たしていたと言える。

たとえば、B「居場所」グループの意見交換会では、「（野球やサッカーを）公園でやってると苦情とかきちゃう。特別な場所が必要です」

との子ども議員からの要望に対して、公園緑地課長が、「（今あるスポーツ施設は）みんな事前に予約をしてね、お金もかかるし、だからこうなかなか自由に使えるっていうかそういうところはないんですよ。昔は、それこそ我々が子どもの頃は、適当な原っぱがあってね、バットなんてその辺の丸太を使いながら、テニスボールでやってた時代ですから、最近はそのもいかな

い] 【2000. 9. 30】

と、改めて自由に遊べる場のないことを確認している。
また、学校開放施設の小中学生の利用が少ないことを指摘した子ども議員の発言に対して、生涯学習課長が、

「今のところは、中学生や高校生が自由に使えるっていうかたちの場所は特には作ってない、団体利用っていうのが、主な形式になっているから、そういう風なところの工夫もすれば、中学生も使いやすくなるのかなとは思んですけどね。まあ、これから考えてみようかなと」 【2000. 9. 30】

と答えるなど、そこでは子ども議員の意見、要望をきっかけとして、各担当者が、中学生世代の「予約せずに自由に」という使い方に改めて気づき、それを考慮に入れながらも、かつ、近隣住民の迷惑にならないような施設や公園のあり方が議論されたのである。また、この意見交換の過程で、子ども議員側から、公園のバスケットゴールに木の枝が張り出して使えなくなっている現状が伝えられ、すぐさま修理されるということもあった。

このように、中学生の立場に立った要求が、行政の実務者レベルに直接にインパクトを与え、何らかの形でそれが実際に生かされる可能性を見ることもできた。議会当日は、区議会本会議場で、区長、助役、収入役、教育長、各部長も揃って行われたのだが、それ以上に、実務レベルの職員に対して、中学生の年代の意見が伝えられた機会の意義は大きかったといえるだろう。だが、他方でそれらが実際に施策に生かされる保障が何もないのも事実である。子ども議会の意義を「子どもたちが直接行政とやりとりをし、そして行政がきちんとその思いを受けとめていく場、機会として」捉え、子どもたちに参画の意識を育てることを目的とするものであるならば、現実の政策への反映可能性を保障する必要があるだろう。

4. 「議会」という形式

しかし、他方で「子ども議会」という形式のもつ問題点が、参加した中学生、議会傍聴者へのアンケートからうかがわれる。

「もっと気軽に話せる所がいい」

「今度は意見交換会の時みたいな感じでやりたいと思います。なんか、そっちの方が言いたい事がどん×2言える様な気がするし、言う→聞く→言う…と言う様に、言葉のキャッチボールをしたいな～と思いました」

(以上、子ども議員へのアンケート、文章表現はママ)

「型をふむのにエネルギーを使うより意見を出すほうにエネルギーを使いたい」 (傍聴者へのアンケート)

職員側は、こうした議会形式の限界を踏まえながらも、「子ども議会」という形をとるメリットも意識し

ている。

「この形がね、(最も)いいわけじゃないというのは思っていて、ただ、ひとつあるのは、…しっかりと形があるからこそ、区長以下みんなが顔を揃えて、…(出席する)っていうことはひとつの意義があるのかなあ、というのはあるんだけど、まあそれが本当に、子どもの思っていることっていえるかどうかっていうことのリフレクシブは持った方がいい。……私たちがそこは模索しているところなので」 【2000. 11. 5】

つまり、「子ども議会」という形式をとることで、教育や子ども関係施策にとどまらない他部局からの協力を得て、議会当日の区長、各部長の出席、意見交換会における各担当課長の出席を得ることができているのである。議会形式が、参加者に固さをもたらし、自由な発言を一定程度抑える機能をもっていることは確かだが、それのみで子ども議会の機能を判断してはならないだろう⁷⁾。

なお、後述する、Y区、Z区の例と異なり、X区子ども議会では、場の設定、段取りはすべて職員によるものであり、この場のあり方自体に対する参加者からの異議申し立てはなかった。そこには、中学生という年齢層、代表者の不在、限られた期間や回数、議会という形式などが影響していると考えられる。

B. Y区子ども委員会(1999～2001年度)

1. 子ども委員会の概要

Y区は、1999年度より3年間、厚生省(当時)の「年長児童育成の街試行事業」におけるモデル都市の指定を受け、「中・高校生等の年長児童の社会参加を促進し、その主体性や社会性を育むとともに、青少年健全育成の一層の充実を図るため」に青少年社会参加活動推進委員会(以下、推進委)を設置した。推進委には、日頃青少年の健全育成に努めている学校、PTA、町会、女性団体、警察、防犯団体等の関係者の大人に混じって、中高生の委員3名が出席していた。そして、この委員会に、「中・高校生の意見を十分反映させるため」に「中・高校生からなる」子ども委員会(以下、子ども委)が設置されたのである。筆者は、2000年2月から2002年3月まで傍聴者として、子ども委、推進委の参与観察を行った。

子ども委員会は、区内の3つの青少年団体からの代表、および公募委員からなっている。年齢層は、中学生から18歳までとなっている。事務局は、女性・青少年課(青少年係)、児童青少年センター、社会教育センターである。

子ども委は、1999年9月を第1回に月1回ペースで開かれた。第1回に委員長が選出され、以後、事務局職員ではなく委員長が議事を進めている。X区子ども議会や、後述のZ区子ども青少年会議の初年度が、職員、サ

ポーターを中心に進められたこととは対照的である。委員たちに、団体活動経験にもとづく一定の力量がすでに形成されていたためであると考えられる。

このように、推進委に中・高校生の意見を反映させるために設置され、委員中心に議論を進めている子ども委であったが、活動の進行プロセスのなかで、大人との葛藤が表面化する局面が2回あった。一つは、推進委の大人の委員（健全育成関係者）との間における「社会参加・参画」観の対立であり、もう一つは、支援する事務局職員とのこの委員会の役割をめぐる認識のズレであった。

2. 「社会参加・参画」観の対立

委員会初年度、次年度以降の事業案の企画を要請された子ども委は、話し合いにより、「12年度年長児童育成の街試行事業案」としてまとめた。そして、それを推進委のなかで他の大人の委員（健全育成関係者）に対して報告した。その概要は以下のものである。

1. 子ども委員相互の親睦を図り能力の向上を目指す。
2. 区内の中・高校生の情報を交換する。
3. 区内の中・高校生の楽しい場を用意する。

(子ども委作成「12年度年長児童育成の街試行事業案」)

具体的には、委員たちの合宿や調査研究、中・高校生雑誌・ホームページづくり、中・高校生参加型のPRイベントの実施などであり、これは、委員自身が力量形成をして、若者一般の「やりたいこと」を実現するという参画の考え方に基づくものであった。

しかし、それに対して大人側委員からは、疑問や批判が集中した。

「地球の環境考えるために集まって交流したり学習したり…自分たちが今抱える社会の問題も一緒に考えようよ」

「地域との接触っていうんですか、地域活動との。それがこの試行事業案にはやや弱いんじゃないかな」

「楽しむことだけが目的の前面で出ちゃうとね、どうもいまの子の風潮だってことにしか取られないから。もう少し大きなものを立てるといいかなって」

「何がなんだかわからない、というのが現実ですね、若い人の話を聞いておりますと。…うちの方で標語募集しました。…こういったことが社会活動に参加していくということになっていくと思うんです」

【1999. 10. 12推進委】

ここには、従来型の「社会参加」と、子ども委が考え実践している「参画」との違いが明瞭に表れている。子ども委員たちの考える「参画」は、参画する委員たちが親睦を深め実質的な議論をすることによって、区内や他地域の中高生を対象としたイベントを企画していこうと

いうものである。それに対して、健全育成関係者の考える「社会参加」は、地球環境やゴミ問題、高齢者との交流、地域とのつながりをもった活動、そして大人とともに社会問題を考えるものであって、子ども委の考え方は、「何がなんだかわからない」ものなのである。そしてそれは、1970年代の「青少年と社会参加」論が提唱したように、現在ある大人の社会に対して、若者が参加し「役割遂行」していくことを前提としたモデルなのであった。

ここに見られた大人側からの強い反発は、子ども委員の力量が不足していれば、若者のもつ志向性を否定するものとなっていた可能性もある。しかし、実際にこの時点で相応の力量をもっていた委員たちは、大人たちの反応に反発を覚えながらも、「理解を得るにはほくらの活動をしっかりやらないと」と、逆に意識を高める契機となったのだった。

3. 子ども委の役割をめぐる認識のズレとその克服

以上のように、自分たちの企画案を提起した子ども委員たちであったが、それ以降の毎月の委員会は、事務局から提案される事業案に対して何らかの意見をいい、あとは事務局がそれに対応するというものの繰り返しとなった。各委員も月に一度しか会わない状態で、それほど親密になることもなかった。そのなかで、設置から半年後、委員長から事務局に対して、一つの質問が出される。

「ちょっとここで事務局の方々に聞きたいんですけど、最初から議論がなされてたとは思いますが、子ども委員会は、何をするとところですか？ っていうか、あんまそれがみんな明確じゃないために、聞いててもどういう視点で聞けばいいのかっていうのがはっきりしないと思うんですよ。……子ども委員会で作ってることっていうのは、机上だけのことだと思えるですよ」

【2000. 3. 14子ども委】

それに対する事務局職員の回答は、子ども委員会の役割は、事業を組むときに企画の段階から子どもの意見を入れていくことであり、参加のし方には、「決まったものではなくって、参加の方法も考えてもらってかまわない」というものだった。

それに対して、子ども委の委員長は、「関わり方は自由って言われちゃうと逆に、自由って一番恐いっていうか、大変なことなんですよ」と述べ、これまでのように、意見を述べるだけの関わり方にするか、自分たちで行動するところまでやるかについて、他の委員の意見を求めた。

そこで、各委員からは、

「よくわかんないけど、すーすーと通ってっちゃう」

「意見言ってるけど、深く関わってやってる感じしない」

「実行までできるのかと思っていたら、こうなったのか、と拍子抜け」

「祭るとか決めて、自分たちでやって、反省会するとか思ってた」

「形だけで子どもが誘われてるのかなあと。もう少しちゃんとしたことに参加したかった」

と、次々とこれまで出されてこなかった本音が出てきたのであった。

おそらく事務局側の子ども委の位置づけは、「推進委に『中・高校生の意見を十分反映させるため』に子どもから意見を聞く場」というものだったのだろう。それゆえ、委員たちは、事務局の報告する事項について、意見を言ってくれさえすればよかったのだと考えられる。実際、2000年度の子算には、子ども委員が自ら活動するための予算は組まれてはいなかった。

しかし、単に意見を言うだけの場合は、委員たちにとっては参加する意義や自分たちの存在意義を感じるものにはならなかったのだ。このことが会を重ねるごとに感じられるようになり、委員長の「子ども委員会は、何をやる場所ですか？」という質問をきっかけとして、各委員から次々と表明されることとなったのだ。

いずれにしても、この日の議論によって、子ども委の目的は明確になり、2000年度9月までに、2001年度の事業計画(=自分たちで実行する企画)を立てることが目標になった。そして、実際に3年目には、雑誌づくり、フォーラムの開催、イベントの開催、報告書づくりの4つを柱に企画、運営していくことになるのである。

さらに、それと関連して、場の環境が変更された。それまで広い会議室の中で広がっていた机の並びを狭く作り直し、また、それまで議論に含めていた事務局職員を輪からはずして、自分たちのみで議論し必要なときに職員に意見を求めるという形に変更している。このことは、場の環境自体を自分たちが議論しやすいように参画する若者自身が再設定したという点で重要である。

C. Z区子ども青少年会議(2001年度～)

1. 子ども青少年会議の概要

Z区では、2001年3月に区青少年問題協議会の答申「青少年の社会参画の推進方策についてー【スローガン】から【システム】へー」が出され、そのリーディングプロジェクトの一つに「子ども青少年会議の開催」が掲げられた。この答申では、「子どもに関わる全ての施策、プログラム等の検討や実施に当たって子どもの意見を聴く機会の保障をするための具体的な方策を整備する必要

性」を提起している。しかし、これまで取り組まれてきた子ども議会等の施策は、「そもそも議会の仕組みを学ぶ場としての位置づけが強く、子どもたちの意見集約の機会としての意味合いが弱」く、「形骸化への指摘や、子どもや青少年の発言する意見の代表性や効果が疑問視されてきていた」ため、「子どもや青少年が1年間程度継続的に討議し行政や地域社会に提案する仕組み」として、「子ども青少年会議」の設置を構想するものとしている。

この提案を受けて、2001年度に「子ども青少年会議」が発足した。その目的は、「青少年自らが青少年問題を中心に区政の課題や自主的に問題提起したものについて協議し、青少年の考え、意見を社会に提案したり、区政への反映を図ること」である。まさに実質的な「参画」のための会議として発足したのである。

メンバーの募集は、広報、児童館、図書館等のポスターによる公募で、「Z区在住・在学・在勤の中学1年生～25歳の方」20名が対象とされた。実際には、児童館での直接の声かけ等により、2001年度は、中学生6名、高校生8名、その他6名、計20名が集まった。

担当課は、子ども家庭部青少年課である。そこに児童館職員が応援として入っている。2年目の2002年度には、職員のほかに、大学生・大学院生がサポーターとして加わっている。筆者は、初年度は傍聴者として、2年目はサポーターとしてこの会議の参与観察を行った。

2. メンバーの動機づけの低さと職員主導の運営

会議の活動目的は、意見をまとめて発信すること、具体的には報告書をまとめ、「青少年問題協議会」で報告することだと考えられていた。

初年度の当初、「課題は自分たちで決める」を基本ルールとして、「メンバーの関心のあること」、「話合ってみたいこと」から、3つのグループに分けるが、実際には、参加率が低く、毎回6～8名程度であったため、「居場所」を全体の共通のテーマとして進められた。

毎回、その回のリーダーと書記を職員の打診によって決めるが、実質的な進行は職員が行っている。議論は、職員が用意してきたプリントに即して、形式的に進められていく。職員も議論の輪の中に入り、メンバーと対等な立場で意見を述べる。なかなか積極的に進んでいかないう議論をリードし、話をつなぐ役割を果たしている。

2001年7月の第1回から、2002年3月の第7回まで、職員の主導の進行が進み、最終的な報告書も、そのほとんどを職員がまとめることとなった。

このように、進行、報告書作成等が、職員主導で進められたことには、いくつかの要因が関わっている。ひとつは、必ずしも目的が明確ではなく、また参加が強制さ

れる環境にもなかったため、メンバーの動機づけが不十分であったこと。また、それまでのメンバーの経験において、考えをまとめていく力量が形成されてこなかったことがある。この点について、X区子ども議会では、比較的短期で毎回の課題が明確であったこと、中学校等を通しての参加圧力がかかったことが、参加者の動機づけを維持させており、Y区子ども委員会では、委員のそれまでの活動経験が、委員会で議論をまとめ、発展させるだけでなく、その場の定義自体を変えることにも結びついたことが、動機づけを高めていったと考えられる。

もうひとつは、職員側に、参画の意義をメンバーに理解させることや、メンバーの動機づけ、力量形成への配慮が不十分であったことがある。参加をメンバーの自発性にかかなりの程度ゆだねたことも参加率を低めた原因となっているだろう。実際、学校を通じた募集もせず、電話で参加を促すこともしていない。最終的に、報告書作成をメンバーに任せなかった判断も、自発性を重視し、その時点でのメンバーの動機づけ、力量を見るならば、当然のものであったと考えられる。

3. 職員の主導性への反発と自主的な運営への転換

このような職員主導の進行が転換を見せ始めるのは、2年目の2002年度に入ってからである。前年度から継続で参加した委員の一人(21歳)は、2002年度第1回の会議後の担当職員との話し合いの中で、前年度のやり方への不満と、今年度への提案をしたのだった。前年度については、「報告会の話も、報告書つくことも来なかった。どういうことですか」と、職員主導で報告書づくり、青少年問題協議会への報告者が決められたことへの異議を唱えた。今年度に関しては、前年度から継続している他の2人のメンバーと協力し、次回の進行役を務めることと、そこで、委員長等役職を決めること、会議の回数を増やすこと等の提案をすることを決めた。

彼は、この話し合いの終了後、「(別の委員)と話して、1回目出て、去年と同じだったら辞めようって言ってたんですよ」と筆者に語った。

第2回では、前年度から継続のメンバー3人が司会進行を務めるとともに、どのような役職(議長、委員長、書記、報告書係、ホームページ係等)が必要か、会議の回数は増やすべきか、お互いをあだ名で呼び合う提案などを含んだアンケートをつくり、実施したのである。

彼らが、役職や回数等を自ら考え出したことは、参画プロセスにおける重要な局面であった。とくに、役職の提案の中に報告書係を含めたことは、前年度の反省が込められている。

委員「ちなみに、前回の報告書っていうのは、誰が作ったんですか？」

職員「前は、なかなかみんなのなかで、そういうのができるっていう意識までいかなかったという、大変だったと思うんです。だから職員が全部作ったんです」

委員「それは、みなさんにそれでいいか聞きましたか？」

……そのことは、昨年度のメンバーは、ほとんど連絡がいったないそうです。……なんでそういう話が来なかったのかなあってというのが、頭に来てますけど」

【2002. 8. 23 子ども青少年会議】

実際には、2001年度の担当職員は、報告書をメンバーに任せることが不可能だと感じ、またメンバーの方から報告書を書きたいという申し出がなかったことから、職員自らまとめたと考えられ、そこには必ずしも不備はなかったのである。

しかし、職員が、参加メンバーの力量を(報告書をつくるほどにはないと)判断しつつ職員主導で進めていくことを決めていくそのプロセスのなかで、メンバーの一部の者のなかに、報告書の執筆を任せられないことへの不満が生じ、その不満がある種の動機づけをかき立てるプロセスが同時に進行していたのである。その不満が、一方では、この状態が変わらなければ、この会議自体から手を引くという選択肢を持ちつつも、他方で、この会議という場の定義を変革するための提案へと結びついていったのである。

ただし、その後も、意識が高まりつつあるものの、メンバーの力量の不足から、会議の進行が遅々として進まない状況も見られている。

Ⅲ 総括 一参画実践の意図と場の再定義一

X区子ども議会では、教員や児童館職員、親等によるプレッシャーも働いたのか、参加率は高かったものの、学習会への積極的なコミットメントは見られなかった。そのコミットメントが高まったように見えたのは、意見交換会を経て、議会当日の意見書づくりの作業に入ってからだった。この作業に及んではじめて参加した中学生各個人が、自分の責任の領域の中で自主性を発揮できたということだろうか。逆にいえば、それまでの学習会は、「子ども議員が意見を言う場」として職員側から定義され、職員、サポーターの主導によって進められた場であったのである。

学習会への積極的なコミットメントはなかったものの、日常生活に即した疑問や要望を述べ、情報を与えられて、徐々にでも力量を形成していった面はある。そして、意見交換会は、単に中学生の学習の場としてだけでなく、区政の実務を担当する各課長が、日頃触れることの少ない中学生の意見、要望を理解する場として機能していた。

子ども議会当日への子ども議員や傍聴者の感想には、議会形式の固さによって意見表明が制約されることの指摘が含まれていたが、議会形式をとるがゆえに、議会当日の区長、各部長の出席、意見交換会への各課長の出席が実現していることも確かなのである。議会形式の両面を考慮に入れた上で、議会形式を採用する場合には、実質化した参画にするための要因（日常生活に即した意見を言える場づくり、情報提供、意見反映の保障等）を追求していかなければならないだろう。

Y区子ども委員会は、それまで団体活動経験を積み、比較的力量をもった委員たちによる参画であった。事務局職員から「参加のし方の自由」を与えられた委員たちは、これまでの「社会参加」の考え方とは異なる、自分たち参画する者が、参画しない多数の者のためにイベント等を企画するという参画の考え方を実現する企画案を立てた。それに対して健全育成関係者から反発を受けながらも、逆に意識を高めたのである。

そして、その後の会議のなかで、一見「自由」を与えられながらも、「意見を言うだけの場」という定義が職員側によってなされている状態に自ら気づいた。そして、その意識化を受けてはじめて、その場自体の再定義が可能となり、環境の再設定も含めて、参画を実質化することができたのである。

Z区子ども青少年会議のメンバーは、Y区に比較して、必ずしも活動経験のある若者ではなかった。力量が形成されないなかで、委員のコミットは低いままにとどまり、初年度は、職員主導の会議の進行、報告書作成が行われた。しかし、その中で、継続して参加していた者のなかに、徐々に意識が芽生え、2年目に入って、ようやく初年度の職員の主導性への反発が表面に出てきたのである。そして、それが自分たち自身による進行、場の定義へと続いていった。ただし、ここでも、職員によって表向きの「自由」が与えられ、力量形成の機会が与えられていないため、十分に会議の進行を担うことができていない問題が生じている。この状態がどのように乗り越えられるかは、今後の課題である。

以上、示してきたことからわかるように、子ども・若者の参画は、参画する者の力量と、職員側の意識、働きかけとの相互作用—葛藤とその乗り越え—によって進められていく。そして、そのプロセスのなかで、参画が実質化する局面が観察されたのである。この局面において参画する若者たちは、それまで、「自由」と言われながらも、暗黙のうちに大人側によって定義されていた場やその環境設定を、自ら定義しなおしている。それは、すなわち若者による大人批判であり、それゆえ、このプロセスは大人側の意図の範囲を越えるものとなる。

I節で述べたように、これまでの子ども・若者の参加・参画論は、大人との共同決定による役割移行または社会的課題への取り組みを目指すべきものとしてきた。そこには、ある種の「望ましさ」を想定する教育的意図がある。無論、すべての実践は意図・目的をもつ以上、そのこと自体を否定することはできない。しかし、参画に関わる実践が、その目的どおり多様な子ども・若者の意見を反映するものとなるためには、逆説的に、当初の意図・目的を越えるものとなるはずなのである。なぜならば、内容に関しても、形態に関しても、大人の考えるものとは異なる「望ましさ」を子ども・若者がもっていると考えられるからであり、しかも、子ども・若者内部でもその有する文化により異なっていると考えられるからだ。

このように考えると大人との共同決定、パートナーシップを目的に掲げることは、それとは相容れない多様な意見を、大人側の「望ましさ」に従属させてしまう危険がある。いかに自由を強調しても、場の定義は大人によってなされているのである。それゆえ、子ども・若者の参画にあたっては、共同決定を強調するのではなく、自らの考える「望ましさ」を反省的に捉え、それとは相容れない多様な意見をどれだけ聞き取ることができるかを重視する必要があるだろう。そして、そう考えるならば、その場における対立・葛藤は避けえないのである。

そもそも順風満帆の参画などありえない。そう思われるときには、操りがうまく機能していると考えべきであろう。表面的な「自由」、「自主性」の重視は、必ずしも実質化した参画を約束しない。むしろ、支援する大人側の意図を破り、大人側を批判しはじめたときに参画が実質化するのである。それゆえ、参画を支援する大人側は、自らが批判されることを求めて、それを黙って待つほかないのである。

註

- 1) 子ども・若者の参画の理論的課題については、新谷2002c 参照のこと。
- 2) その実践的な一つの方向性として子どもや若者の「やりたいこと」の実現としての参画観（新谷2002a）がある。
- 3) これまでの実践報告の中で、子ども・若者・大人関係の葛藤を捉えたものとして、川中（2002）がある。また、平野（2001）は、子ども参加で行われた会議後に「何も達成できなかった」という発言が少女からなされた「事件」をきっかけとして、参加を実質化させるための課題を検討している。
- 4) 子ども・若者の参画に関わる実践は、行政だけでな

く NPO 等多様な団体において取り組まれており、その目的・内容も多様である。その中には必ずしも「意思決定」を重視しないものも多い（青少年育成国民会議編2002, 子どもの参画情報センター編2002参照）。また、行政における参画実践の中でもその内容は多様である。子ども議会形式は最もよく実施されているものの一つであるが、現段階で、行政における参画実践全体の中での3つの事例の位置づけを明確にすることは必ずしも容易ではない。

- 5) 後述の Y 区, Z 区の報告書, 答申でも指摘されているほか, 福田 (2001) は, 意見表明権と社会的参加権との関係に即して, 「真の自発性にもとづかない仕組みられたパフォーマンスとしての子ども会議は, 政治的なショーという以外何ほどの意味があるのでしょうか。逆に個々のニーズをつぶしてしまします」(p.82) と述べている。
- 6) 今回障害をもつ生徒が一人参加したが, その他の社会的, 文化的マイノリティの参加はとくになかった。意識的に参加の機会を広げること (代表性の確保) とともに, こうした参画の取り組みによっては決して捉えられないニーズがあることを意識しておく必要がある。
- 7) 実際, 翌年度, X 区は, 子どもの意見発表事業として, 子ども議会の形式を改め, 「子ども報道番組ズーム・イン・X」の制作, 上映を行っている。

参考文献

- 新谷周平 2002a「『子ども・若者の参加・参画』の新展開—『やりたいこと』の支援と新たな関係性の構築—」『青少年』第352号
- 新谷周平 2002b「若者の参画の機能—『ゆう杉並』中・高校生運営委員会を対象として—」日本社会教育学会編『子ども・若者と社会教育—自己形成の場と関係性の変容—』東洋館出版社
- 新谷周平 2002c「参加・参画論の展開と理論的課題—子ども・若者・大人の関係性から—」子どもの参画情報センター編『子ども・若者の参画—R. ハートの問題提起に込めて—』萌文社
- 川中久美子 2002「横浜会議に向けて, 国内の NGO ユースと連携しながら多様な活動を展開」青少年育成国民会議編『子ども・若者が主体的に関わる活動事例 32』
- 喜多明人 1993「子どもの権利条約と子ども参加の理論」『立正大学文学部論叢』第98号
- 喜多明人 1996「子どもの権利条約と子ども参加の展望」喜多明人・坪井由実・林量俣・増山均編『子ども

の参加の権利』三省堂

- 子どもの参画情報センター編 2002『子ども・若者の参画—R. ハートの問題提起に込めて—』萌文社
- 青少年育成国民会議編 2002『子ども・若者が主体的に関わる活動事例32』
- ハート, R. 1997/2000『子どもの参画—コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際—』(木下勇・田中治彦・南博文監修) 萌文社
- 平野裕二 2001『「身近」で「ふつう」の子ども参加を』『人権教育』第16号
- 福田雅章 2001「あらためて子どもの権利の本質を問う—『川崎市子どもの権利条例』は, 子どもの権利の本質を踏まえているか—」『教育』第668号