

デンマークのユースカウンシルの設立と展開

—1980年代以降の政策提言と地方自治体の取り組みに着目して—

教職開発コース 原 田 亜紀子

The Establishment and Development of Local Youth Councils in Denmark
- Focusing on National Policies and Efforts of Local Governments since the 1980s -

Akiko HARADA

This study clarifies the historical development and transformation of the Youth Council (= YC) since 1980s. By means of the examination of references and interviews, this study aims to consider the conditions of YC that encourage young people to participate actively and subjectively.

This study revealed three findings. 1) national youth policies in the 1980s and 1990s encouraged local governments to establish YC, but many YCs could not live through 1990s. 2) it is necessary for a successful YC to have conditions that good quality of communication, building clear structure, ensuring membership and representation, and influence. 3) a successful YC on a long-term basis by young people has a well-balanced formal and informal system cooperating with local councils, administration, and schools.

The case in Denmark shows some implications for Japan as a practical lesson to learn participation of children and youth outside school, as citizenship education cooperating with other people and resolution of regional issues.

目 次

はじめに

研究方法と先行研究の検討

1. 1980年代のYCの設立と展開

A. 1994年の政策提言

B. YCの設立と挫折

2. 1990年代の若者の参加をめぐる状況

A. 市民参加の進展と若者の参加の停滞

B. 90年代のYCの活動

C. 1997年の政策提言と地方自治体の動き

3. 継続するYCの仕組み

A. コミュニケーションの質

B. 構造化

C. メンバーシップと代表制

D. 影響力

おわりに

はじめに

本研究の目的は、デンマークの約半数の地方自治体が設置しているユースカウンシル (Ungdomsråd) の

歴史的展開を明らかにし、若者が主体的に参加し、長期的に継続するユースカウンシル (以下YC) はどのような変容を遂げ、継続の要件を整備してきたのか考察することである。

先進諸国での若者をめぐる状況は極めて不安定で複雑になっている。1970年代まである程度標準化されてきた学校教育から職業への移行が、1980年代以降、新自由主義やグローバリゼーションによる社会変容から、多様化・個別化して非直線的になっていった¹⁾。1990年代後半以降、EU諸国はこうした社会状況を踏まえ、「若者政策」を新たな政策領域として創出し、若者の脆弱性や、既存の意思決定機関への若者の信頼の喪失、そして公共政策と現実の若者像とのずれを認識した上で、若者を一人前の社会への参加者としてみなし、意見聴取の仕組みの強化を提案している²⁾。本研究ではそうした仕組みの事例としてデンマークのYCを取り上げる。

デンマークは北欧諸国の中でも地方分権が進み、政策決定過程への市民参加が緻密に整備されている。例えば高齢者政策には高齢者自身の声が反映される高齢者委員会 (ældreråd) が、学校教育や保育の分野でも

同様の委員会が設置されている³⁾。本研究は若者政策においても①YCが若者の参加において他の委員会と同様の機能を果たしている②しかしそこには若者固有の課題が存在する、という仮説を設定し、意見聴取の仕組みの形成過程を検証する。

デンマークは19世紀以来の民衆啓蒙運動の系譜にある組織活動が「民主主義の学校」として機能してきた伝統があり、多くの若者もスポーツや趣味、国際協力、スカウトなどのボランティアから政党青年部まで様々な組織に所属し活動してきた。しかし伝統的な組織活動は若者の政治参加に直接的に結びつかない、といった指摘もあり、YCは若者が政治への影響力をもつ新しい形の若者組織として期待されている。

日本では2015年の公職選挙法改正による18歳選挙権導入で、若者の政治参加や政治教育が活発に議論されている。学校では生徒会が、高校紛争の影響による自治能力育成の後退を体験しながらも⁴⁾、民主主義を学ぶ場として、生徒による校則の改定や学校環境の改善などの実践を蓄積してきた⁵⁾。学外では2000年前後から、子ども議会や子ども青少年会議、2015年には新城市で若者議会が設置された。ただし、子ども・若者文化を配慮した議会の在り方やアジェンダ設定、意見聴取にとどまらない提言実現の過程の構造化、そして会議に参加する一部の「意識が高い」若者以外を包摂する手法の検討は十分になされていない⁶⁾。近年ではNPOや社団法人が若者の政治参加の仕組みとして投票教育や政治家と若者をつなぐプログラム、学校へのアウトリーチなどの活動を展開している。例えば生徒会活動支援協会は、生徒会の連盟組織の設立と地域社会への参画を目指し千葉市での生徒会交流会の実践を始めている。

文科省は主権者教育の目的を、政治に関する知識の習得のみならず、主権者として社会で自立し、他者と連携・協働し、社会を生き抜く力や地域の課題解決することとしている(文部科学省2016)。これまで学齢期の若者が民主主義を実践する場は生徒会が中心だったが、学校文化という限定された領域だけでなく、学外で異質な他者と協働やコンフリクト、そして地域課題の解決や提言実現のプロセスを経験することは、若者の政治参加や主体形成へより大きな貢献が期待される。

若者の地方自治への参加を30年以上に渡って実践し、若者主体の継続するYCの在り方を構築してきたデンマークのYCの経験は、学外での政治参加の仕組みを検討する上で深い示唆を含む。

研究の方法と先行研究の検討

デンマークには98の地方自治体⁷⁾があるが、2015年の時点で47のYCが存在するとされる⁸⁾。しかし正確な数は明らかではない。なぜならYCの数を統計的に調査した資料や、起源を明確にした先行研究はなく、また地方自治体においてもYCの記録は地方紙に掲載された情報に限定され、設立や停滞、廃止を繰り返すケースが散見されるためである。長期的に継続するYC、短期で廃止されたYC、または年齢層や活動内容で2つに分けて設置されているYCなどその実態は多様で、都市・近郊・地方の地域課題や行政との関係も個々に異なる。そこで本研究ではまず、政府の若者政策文書(Ungdomspolitik)、デンマークの70以上の若者組織を統括し、組織活動のコンサルティングやネットワークづくり、そして研究調査も行うデンマーク若者連盟(Dansk Ungdoms Fællesråd 以下DUF)の資料、地方自治体関連の雑誌や地方紙などの資料と、情報を補うためのインタビュー調査⁹⁾から、YCの実態を明らかにする。具体的には、1980年代から2000年代までの間の設立と展開を整理する。

YCの活動はユースワークと重なりながらも異なる性質をもつ。イギリスで19世紀の民間の青少年活動から始まったユースワークは思春期以降の若者に関わる活動や事業を意味し、1960年代には青少年施設や指導者数、予算は大きく増大した¹⁰⁾。デンマークでも、すでに1920年代から青少年の活動・交流の場の提供や非行の予防を目的とした余暇クラブ(10-14歳)、およびユースクラブ(14歳-18歳)が設置された¹¹⁾。余暇クラブやユースクラブには指導員としてユースワーカーが配置された。大半のYCにも職員が配置されているが、その役割は指導員ではなく、若者の意思決定と提言実現の支援である。

またYCは政党青年部と並んで政治参加が活発な若者組織としてしばしば位置づけられるが、YCは思想的中立が前提であり広く地域課題や余暇、住宅、教育など若者課題に取り組む。その点において、目指す政治的目標や思想的方向性が定まっている政党青年部とは異なっている。

ヨーロッパのYCに関する先行研究には、イギリスのYCの特徴と課題を整理した研究がある。マシューズとリンプは、ハートの子どもの参画概念モデルである「参加のはしご」¹²⁾を援用し、若者の主体的な参加のあり方を検討した。マシューズらはYCを成り立ちにより分類し、成功や失敗の要因や若者の特性、YCの参加のプロセスの必要条件を提示している¹³⁾。

デンマークのYCについては、ムースマンのグロストロップ市とストゥルーア市のYCのインタビュー調査の分析がある。2つのYCの構造は異なるものの、どちらも地方自治体との協働により若者が影響力を持つ事例として扱われ、YC継続の要件が提示されている¹⁴⁾。他には、一度はYCを廃止したラナス市でYCを再設立する経緯を検証したボルディンとニールセンの研究がある。ボルディンらは2015年8月初旬のYC設立準備として5月に行われた設立イベントを分析対象とし、行政、議会、教員、若者のコミュニケーションの質について考察した。ラナス市の例では、教員や若者への説明不足や、その後のYCメンバー選出につながる構造が未完成であったことが明らかにされている¹⁵⁾。

これまでの先行研究では、YCの継続の要件として代表制、提言からアイデアの実現までのスピード、安定した財源の確保、大人の職員の支援などが共通して挙げられている。しかし実際のYCの活動においてこれらの要素がどのように関わりYCの挫折や継続に至るのか、その原因や過程、帰結は不明である。また、ムースマン、ボルディンの研究は定点的な事例分析が中心であり、YCの変遷を歴史的に検討していない。そこで本研究は、長期的な期間でのYCの設立と展開の過程を、政策や地方自治体との関係の変容に着目し整理する。そして事例から、継続するYCの仕組みと参加の在り方の分析を試みる。

1. 1980年代のYCの設立と展開

デンマークの地方自治体のYCの創成期は1980年代半ばだが、その契機は1984年の政策提言であった。本項では1984年の政策提言の内容と、YCの設立と展開、そして短期で廃止された挫折の要因を明らかにする。

A. 1984年の政策提言

デンマークの若者政策は長い伝統をもつものの、主としてボランティアセクターで実現されるとみなされてきた¹⁶⁾。包括的な若者政策の議論は1980年代以降に活発になっていく。その背景には欧米諸国での1970年代末からの若年者の失業問題があり、デンマークにおいても1979年から1981年には若者の失業の波が押し寄せ、失業率は18%にも上った。1985年の国連の国際青年年には、若者の雇用問題と社会参加、そして影響力が着目されるようになり、デンマークでも1980年代以降、若者の雇用の創出や職業訓練、資格の習得に関

する若者政策提言が次々になされた。その中で政府の若者委員会が4年の検討の後に発表した1984年の『未来の若者政策 (En Fremtidig Ungdomspolitik)』は、これまでの提言を包括する若者政策提言とされている。『未来の若者政策』は就労機会の増大に焦点を当てており、その特徴は3つある。第一に、義務教育課程における職業教育の必修や学校での生産活動、インターンシップの導入など、職業訓練の重要性を強調している点である。さらに後期中等教育においても、現在の職業訓練コースと高等教育進学コースへの分化を不適切とし、高等教育進学コースであってもより柔軟に、従来のカリキュラムに加え職業実習の導入も提案している。第二に、就労機会の増大に焦点を当てながらも、職業訓練教育費の増大、若者の余暇活動や障碍のある若者の支援、若者住宅の建設から若者のドラッグや犯罪防止にも言及している点である。第三に、若者の影響力の可能性にもふれ、特に地方自治体に若者政策組織としてのYCの設立を提言している点である¹⁷⁾。

『未来の若者政策』での若者像は、自治体の若者政策の幅広い課題に意見を反映する能力があり、自立し、大人のコントロールから自由な若者だった。失業率の上昇による若者の依存状態の長期化への対応として、職業訓練や若者住宅の供給を挙げながらも、そこで示されている若者像は先行世代がイメージする、自立し主体的に行動できる存在である、というギャップが見られた。

B. YCの設立と挫折

若者委員会のYC設立の提言は、1985年に内務大臣のホルバーク (Britta Schall Holberg) がデンマークの全ての自治体に書簡を送り、YCの設立を促すことで実現したとされる¹⁸⁾。1985年から88年には270以上あった地方自治体のうち76の自治体でYCが設立された¹⁹⁾。1980年代に開かれた、当時の40以上の地方自治体から200人以上の若者が参加した集会の記録がある。集会では設立されたばかりのYCについて、以下の指摘がなされている。

- ・YCは設立のみでは不十分で、若者に本当の影響力を持たせる必要がある。
- ・YCの多くは公式化されすぎ、若者にとっては息が詰まるものである。
- ・若者自身は地方自治での意思決定に意欲的だが、地方議会は若者に責任を付与することに躊躇している。
- ・多様な若者の参加のためには、単に政治的なだけの

YCでは不十分である。

- ・若者が主体的に運営するYCが望ましく、できるだけ若者に任せるべきである²⁰⁾。

ここではYCが直面する課題として、若者が参加しやすい形態、課題設定、若者の主体性の尊重があげられた。加えて多くの若者と地方自治体は、政党青年部や組織活動に不参加の若者を巻き込むことに苦心していた。地方議会の鏡のような形で設立されたYCでは、目的意識があり活発な政党青年部の若者が代表となった結果、多くの若者は排除された、という報告もあった。地方議員がYCに何を望むのかを明確にする必要性も指摘された。

1980年代半ばに設立された多くのYCが短期間で廃止された。その理由は多数指摘されている。不明確な構造、本当の影響力や若者の関与の欠如、そしてYCの提言実現のスピードが遅く、それが若者の欲求不満を招き、深い関与が妨げられる結果となったことである。若者から意見を聴取しても地方議会による実現や、効果的な議題設定は困難だった。幾つかの地方自治体では、コンタクトパーソンの設置で解決した。多くの失敗したYCは、支援の基盤を作ること、特にスカウトや政党青年部非所属のメンバーの支援の基盤づくりが困難であった。ほぼすべてのYCは、若者の間で知名度が低かった。また、YCのメンバーは市内の該当年齢層の若者から候補者を募り、選挙により選出されるのが一般的だが、選挙情報や日常的な活動も認知されていなかった。選挙の投票率も平均して2%と低く、若者の地方自治への関心が欠落していた²¹⁾。

2. 1990年代の若者の参加をめぐる状況

A. 市民参加の進展と若者の参加の停滞

1990年代はデンマークにおいて市民参加が進展する時期だが、一方でYCは一桁まで激減し、若者の参加は停滞期にあった。

1990年に制定された民衆啓蒙法 (Folkeoplysningsloven) は、組織活動への個人の積極的参加を目的とし、メンバーの影響力の保障を規定した。公的部門では、保育・初等・中等教育、福祉の各分野での公共サービスの利用者参加の委員会が法制化され、公共サービスの利用者が政策決定および実施過程に直接参加する仕組みが整備されていった。1990年代は、市民参加がボランティアセクターの組織活動と公的部門の双方で法制化され、その実現に向けて地方自治体レベルでの政策が展開した時期であった。

一方、1990年代初頭にデンマークが国連の「子どもの権利条約」を批准し、子どもや若者の参加の権利がより明確化されたものの、若者の参加は伝統的な組織活動に限定されていた。国民の3分の1が何らかの組織に所属するデンマークでは、前述のように若者も様々な組織に所属し、組織は「民主主義の学校」としての機能を担ってきた²²⁾。しかし組織活動への参加は地域課題の幅広い理解を促すが、地方自治への直接的参加に至らないともいわれていた。そして、当時の地方自治体の若者の参加への関心は低かった。DUFが1993年11月に255の地方自治体へ行った質問紙調査では、自治体の40%は若者の参加に関して何も取り組まず、残りのほとんどの自治体が、若者の参加は組織活動、クラブ、学校、学校評議会を通じてなされていると捉え、自治体としては何もしなかった²³⁾。1995年の段階で、独自の若者政策があったのは8自治体のみであった²⁴⁾。

B. 90年代のYCの活動

1980年代半ばに設立されたYCは1988年には27に、1993年には8まで減ってしまった²⁵⁾。1990年代はその意味ではYCの停滞期にあたる。しかしこの時期にも設立当時から活動を継続しているYCがあった。

1986年設立のバレロップとヴィボーのYCの1990年代の様子は雑誌『デンマークの若者とスポーツ (Danske ungdom & idræt)』の1993年の記事に掲載されている。1980年代に設立され現在も継続し活発に活動しているのは両YCのみだが、両者は1990年代にはどのような仕組みを備えていたのか。

まず選挙は2年に1度実施し、若者議員、生徒会、スポーツや余暇クラブ、スカウト、そして組織非所属の若者を含む13人を選出するという形で、ある程度構造化されていた。組織非所属のメンバーの包摂は今日まで至る課題だが、当初からそうした若者を包摂していた点は注目に値する。

大人との協働において、地方議会との関係は正式化されたものに限定され、YCの提言を実現する仕組みは発展途上だった。バレロップYCは地方議会で発言権を認められていたが、大人ばかりの地方議会で少数派のYCメンバーが発言し政策決定に関与することは困難だった。ヴィボーでも若者は地方自治体から意見聴取の権利を保障されていたが、最終決定に影響力を及ぼすのは稀だった。当時、YCが政治的決断を下した事例は、職員の記憶ではたった一度だったという。地方自治体は大人的意思決定の枠組みの中で若者の意

見聴取を試みたため、若者と大人の自由な意見交換は困難であり、また双方の知識やコミュニケーションスキルの溝を埋める配慮も少なかった。

一方で、職員との関係は地方議会との関係よりも近く、職員は若者の主体性を尊重し自らは会議の組織化など事務局に徹するという役割分担が伺える。バレロップでは予算の使途や活動内容を若者が自由に決定できた。そのため活動へのモチベーションが高く、YCの定例会議には毎回ほぼ全員のメンバーが参加した。

当時の2つのYCは、地方議会との双方向のコミュニケーションが不十分なため、政策決定への影響力には至っていない。しかし職員との協働においてはどちらも既に分業化が明確で、若者主体の運営形態の基礎が出来ていた。

C. 1997年の政策提言と地方自治体の動き

80年代からの経験により、若者の意思決定と影響力の実現のための若者と地方自治体の対話には、若者政策が不可欠であることが明らかになっていった²⁶⁾。90年代半ばには、若者政策の導入は一部の自治体に限定的だったが、2000年代には約半数の自治体まで拡大する。その契機は1997年の政府の政策提言「将来における現在の若者のための若者政策 (Ungdomspolitik for nutidens unge i fremtidens samfund)」である。1984年の政策提言は雇用問題に焦点化されていたが、教育・訓練への参加のみでは必ずしも雇用とは結びつかず、さらに雇用は必ずしも社会統合に至るとは限らなかった。そこで、成人への移行過程を雇用に限定せず広く理解し、幅広い政策の統合による構想が提起された²⁷⁾。

1997年の政策提言の特徴は、教育・訓練・労働市場政策、社会保障政策などにおける政策介入と、ガイダンス、カウンセリングなど個々人の力量形成を目的とした支援、移民や難民の若者への配慮、そして社会変容の最中にある若者を捉えるため研究機関や参加の仕組みの整備を提言していることである²⁸⁾。若者の社会参加支援は政策介入と個別支援の双方のバランスが必要であり、また若者当事者の主体的視点の考慮が求められる。これまでの若者政策は当事者の人生経験に依拠した主体的内在的視点を欠いたため、若者自身の意欲や能動性を引き出すことに失敗し、結果的には政策は多大の「浪費」を生み出した。若者政策は当事者の意欲を削ぐことで、公的支援そのものから若者を遠ざける効果すらあった²⁹⁾。

1997年の政策提言では、こうした状況を踏まえ、市議会、教育機関、YC、組織活動、ローカルメディア、

住宅部門、公共・学校図書館などで若者が影響力を高めることが提起され³⁰⁾、若者の市民としての参加が明確化された。そして政府が提言で掲げた目標を実現する「若者自治体 (ungdomskommuner)」の、3年間の試験的な実践が奨励された。

1997年の政府の若者政策提言は、多くの地方自治体の若者政策導入を促し、2000年のDUFの調査では、48%の地方自治体が独自の若者政策を導入した³¹⁾。さらに、2000年代後半には再び新しいYCを設立する動きが見られ、自治体が積極的に若者を地方自治に巻き込み、影響力を持たせようとする実践が出てきた。2000年代後半は、デンマークはEU諸国よりも若者の失業率が低いものの、財政危機や知識基盤社会へのニーズへの不適応に起因する失業率が上昇し、若者領域への政治的関心が高まった時期であった³²⁾。

3. 継続するYCの仕組み

1980年代のYCの設立から90年代の停滞期を経て、YCに若者が活発に参加し地域で影響力を持つには、今日的な若者像の理解や若者と地方自治体の対話、ミニ議会とは異なる形でのYCの形態の明確化、そして幅広い若者の包摂の必要性が明らかになってきた。長期間継続するYCはそれらの機能をどのように備えているのか。本章では、職員・メンバー・コンサルタントへのインタビューを基に、2000年代後半以降に設立され、現在も活発に活動するオーフスとグロストロップの各自自治体のYCの事例を中心に検討する。その際に、80年代から継続するバレロップや、90年代から継続しているが停滞気味のヘーレウの今日の状況も比較したい。

オーフスはユトランド半島の人口32万人のデンマーク第二の都市で、高等教育への進学や就職のため多くの若者が集まる活気のある町である。オーフスのYCは地方議会が若者政策の専門家の必要性を認識し、2007年に設立された。対象年齢が13-17歳であり、他のYCに比べると年齢幅が狭い³³⁾。

コペンハーゲン中心部から西へ、市電で15分ほどの場所に位置するグロストロップ市は人口約2万2000人の自治体である。行政主導の若者関連施設に人が集まらないことから、地方自治体が若者政策への若者の声の反映を目標とし2006年にYCを設立した。対象年齢は15歳-25歳だが中核メンバーは16歳-18歳である。

以下、先行研究と事例から見出された、若者主体で活発に活動するYCの要件であるA. コミュニケー

ションの質 B. YCの構造化 C. メンバーシップと代表制 D. 影響力を枠組みとして考察する。

A. コミュニケーションの質

参加のプロセスには、若者の意見の尊重と真剣な受容、価値の承認、若者が確信をもてるコミュニケーションが必要であり、それらが保障されない場合、若者は簡単に失望し参加をやめてしまう³⁴⁾。グロストロップの職員はこの点を考慮し、若者の提案には「絶対に否定しない。」という。

そして自治体への文書作成や予算交渉の際には、大人と若者の語彙やスキルの差を配慮し、職員が若者の言葉を行政向けに翻訳し関係調整することで、従来より意思疎通がスムーズになり、政策提言実現までのスピードを早めている。

オーフスのような地方自治体の強力なトップダウンで作られたYCは、若者が離れていく危険も孕むが、オーフスでは非常勤の大学生職員の2人が、大人との橋渡しを行う。2016年2月に開催された若者の討論イベント「民主主義のバトン (Demokrati Stafetten³⁵⁾)」では、登壇したYCメンバーの活発な議論と、一般聴衆からの多数の質問で盛況となった。オーフスのように年齢層が低いYCではメンバーの自発性を促すことが難しく、大人のファシリテーションがより重視される。この時はYCのメンバーをよく知り年齢に近い非常勤職員の司会が、メンバーが多数の一般聴衆の中でも活発に発言し質疑応答することを可能にしたと考えられる。さらにもう一人の非常勤職員は会場設営や本番中に常にメンバーのそばに待機して、いつでもサポートできる体制を作っていた。

1980年代設立のバレロップYCでも、過去とは違うコミュニケーションの手法がとられている。近年では地方議員との会議に加え、市庁舎で市長と地方議員、自治体職員、YCメンバーでの食事を毎年開催する。リラックスして自由に歓談できる夕食会は若者も議員もとても楽しみにしており、相互理解のための良い場になっているという。

コミュニケーションの質は大人の姿勢に依存する。若者の地方自治への参加の失敗例として、若者を会議室に招き、大人の言語、習慣、実践への適応を期待した結果、若者が去った例が挙げられている。構造的な非対称性や、大人と若者文化の相違への理解が欠如している限り、双方の協働は機能しない³⁶⁾。

B. 構造化

地方議会の模倣のような構造化は若者の実態にそぐわない一方で、YCの目的や議題、自治体との連携が不明確な場合はYCの活動が停滞する。

コペンハーゲンから北西へ市電で15分ほどの、人口約2万8000人のヘーレウ市のYCは、1995年から継続しているものの中核メンバーは6-7人(2016年2月)で、選挙では定員を割る。以前にはコンサートの開催や、地方議員とまちづくりを議論する機会もあった。しかし現在は人数不足のため、こうした活動はなされていない。月に一度のメンバー会議はスケジュール化されておらず、年に一度市長との対話の機会の他は、地方議会との連携や若者の意見聴取の機会がないため、目的や活動内容が不明瞭となっている。

一方、もっとも構造化が明確なYCはオーフスのYCである。YCのメンバーと地方議員の会議は8か月の活動期間に4回開かれ、1度は直接的な対話の場であるダイアログミーティングがある。選挙時には市内全ての学校にいるコンタクトティーチャーと連携し、60%を超える高い投票率を獲得している。しかしながら大人主導の強力な構造化は、大人の視点の体現に親和性の高い若者の集まりになる可能性もあり、その点は検討の余地がある。

C. メンバーシップと代表制

多くのYCはメンバー集めに苦心している。その理由はYCの地域での認知度の低さに加え、留学、保護者の転職や進学による転居、就職、と変化の多い若者のライフサイクルや、学事や他の組織活動との両立などの事情も起因する。また、YCのメンバーは社会的・政治的に組織で活発に活動する若者が中心になりがちで、年齢、階層、エスニシティ、コミュニケーションスキルなどの社会性を含めた幅広い層を巻き込むことも課題である。

オーフスでは選挙の仕組みにおいて、階層やエスニシティへの配慮がなされる。選挙では市内を4つの地域に分け全域から候補者数が配分されているため、移民や低所得者が多い地域からも必ずメンバーが選出される。バレロップでも、メンバーリクルートには工夫がなされている。1996年に現在の職員が採用されてからは、選挙では内向的な若者は選出されないことを問題視し「誰にでも居場所があるYC」という理念から、在籍期間、地域、男女比、エスニシティを考慮した上で17名のメンバーを確定するようになった。

D. 影響力

80年代から今日まで、若者が地方自治への「本当の影響力」を持つ仕組みが模索されている。地方自治体の議題設定による意見聴取の場や、コーヒーを片手に歓談する居場所の確保のみでは影響力には至らない。また会議参加者の大多数が大人の場合、若者が委縮し意見表明できないことも指摘されてきた。課題設定が若者の問題意識からではなく、ユースワークの専門家によってなされる場合、その後のYC運営での葛藤や、若者の無関心につながる。従って若者自身による適切な課題設定が、YCの継続や活動成果に必要なものとなる。

DUFのコンサルタントは、「影響力」には長期的な視点からはYCの定義と構造化が必要だという。現在のYCは各自治体で定義や構造が異なり、認知度が低い地域もある。定義や共通の構造化は、DUFとNAUが現在協働し取り組んでいるが、地方自治体のインタビューからは地域固有の課題や自治体独自の活動の必要性も浮かび上がっている。今後のYCのあり方として、多様性を包摂しながらも一定のスタンダードを形成することが要請される。

おわりに

本研究では以下の点が明らかになった。第一に1984年の政策提言が若者が影響力を及ぼす場としてのYCの設立を提起し、内務大臣の呼びかけにより自治体でのYC設立が実現した。提言での若者像と現実の若者像のミスマッチは、YCでの大人と若者の協働関係の構築に影響し、若者を大人と同様の水準で捉えた地方議会の模倣のようなYCや、実像が掴みにくく構造化されていないYCは淘汰された。

第二に1997年の政策提言は、雇用中心の1984の提言と比べ、領域横断的で包括的になり、若者政策を個人の力量形成と政策介入の双方からアプローチするものとなった。先行世代の設計した若者政策が若者を包摂よりも支援から退けた現状を踏まえ、1997年の政策提言は、若者当事者の視点と主体性を前提とした。提言は、地方自治体の半数近くが2000年代に若者政策に取り組む推進力となった。提言での若者像は、市民として社会参加し影響力をもつ存在でありながら、社会変容に伴うリスクへの配慮が必要な存在へと変容した。

第三に2000年代後半には、大人が主導する若者政策の失敗から、1980年代のYCのように若者の意見表明権の保障にとどまらず、若者政策の当事者としての若者の声を政策に積極的に反映させる仕組みを備えた

YCが設立されていった。長期的に活発に活動するYCでは、意思決定の主体という点では若者を「市民」として捉え、意思決定実現のプロセスでは、移行期にある若者の特性を配慮した支援を職員が行っていた。インタビューでは、YCに高齢者委員会のような影響力を持たせたい、という声が複数聞かれたが、ホームヘルプや高齢者施設など自治体が管轄する行政サービスが、直接的に自身の生活の質に関わり、安定して地域に居住する高齢者と若者を同水準で捉え、組織を構造化するのは困難である。進路や居住地域も未知数な若者の意見聴取機関には、成人とは異なる柔軟さや、若者の脆弱さ、成長過程への配慮が必要であろう。

デンマークのYCの経験からの示唆として、地域で若者の政治参加を促し継続させるには、以下の要件が挙げられる。第一に地方自治体が若者の意見表明の機会を保障しかつ実現させるための、大人の役割を明確化することである。具体的には、地方自治体による若者政策実現のための意見聴取や提言実現プロセスの仕組み作りと財源の確保、大人と若者の語彙や文化の違いを翻訳し橋渡しをする支援者としての職員が必要である。第二に、地方議会、行政、学校、地域住民、地域の若者のネットワーク形成が挙げられる。若者が地域課題を把握し解決する能力の育成や、若者の提言するイベントの実現、さらに若者の主体性を引き出すには、若者への理解が基礎となり、そのためには教員や社会教育施設の職員も含めた多分野連携が不可欠である。第三に、若者の主体性を引き出すアジェンダ設定である。日本の若者の参加は「まちづくり」をテーマとし商品開発や地域振興の活動が中心となっている。若者を民主主義に参加する政治的主体として育成することを見据えた場合、それらに加え、若者自身が主体となるアジェンダ設定も必要となる。

本研究の今後の課題としては、デンマークのYCは自治体規模や地域課題、人口構成によって多様であり「若者の影響力」の考察には、地域、年齢層、活動内容も含めた多様なYCの事例研究が必要である。さらに「政治参加」の「政治」が内包する意味や、YCの活動を通じた若者の政治的主体形成についての検討も今後の課題としたい。

注

- 1) 平塚真樹 2004. 「若者の社会参加・シティズンシップ形成をめぐる現代的課題」『企業環境研究年報』No.9, Dec.2004. pp.27-36, ファーロン・カートメル1997=2009. 『若者と社会変容—リスク社会を生きる』(乾彰夫他訳) 大月書店

- 2) European Commission. 2001. *A new impetus for European youth*. Brussels
- 3) 朝野賢司・西英子・原田亜紀子ほか 2005. 『デンマークのユースデモクラシー 福祉・環境・まちづくりからみる地方分権社会』新評論
- 4) 杉浦正和 2012. 「日本の生徒会と政治活動・学校参加一生徒会の学内自治強化に向けて地域的連携を広めよう」『民主主義教育 21』6. pp.148-155. 2012-04.
- 5) 武田泉 2005. 「地方部高等学校における地域に根ざした教育活動の展開—生徒会による鉄道存続運動と中高一貫教育における特設科目の事例からの考察—」『へき地教育研究』60, pp.123-135.
- 6) 新谷周平 2002. 「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」『生涯教育・社会教育研究』第27号 pp.41-50.
- 7) デンマークでは2007年の行政改革により従来の14のアムト(amt=県)が全てが廃止され、より広域な行政体である5つのレギオン(region=地域)に再編された。同時にコムーネ(kommune=基礎自治体)は統合され、271から98となった。本研究での「地方自治体」はコムーネを指す。
- 8) Netværk af Ungdomsråd (<http://www.nau.dk/>) 2015年12月20日閲覧
- 9) インタビュー先の抽出には、質問紙調査を活用した。質問紙調査は2016年1月に、設立年、メンバー数、予算、職員の有無、活動内容などを質問項目とし、2015年12月現在で確認された47のYCに郵送で実施した。回収された21の質問紙から、①1980年代、②1990年代、③2000年代に設立され、現在も活動しているのは①バレロップ(Ballerup)、ヴィボー(Viborg) ②ヘーレウ(Herlev)、③グロストロップ(Glostrup)、オーフス(Århus)の各市のYCであることが明らかになった。
- インタビュー調査は、2015年8月26日にDUFの地方自治コンサルタント、8月27日にバレロップのYC職員(常勤)、2016年2月1日にオーフスのYC職員(非常勤)、2月3日ヘーレウの行政職員、2月5日にグロストロップのYC職員(常勤)へ約1時間の半構造化インタビューを実施した。
- なお、YC職員の地位は自治体ごとに異なり、図書館司書や行政職員が月10時間程度YCに出向する形態が多い。バレロップとグロストロップは専従職員がいる数少ない事例である。またオーフスは学生の非常勤職員がYC担当の行政職員よりも若者に寄り添って中心的に支援する。
- 10) 田中治彦 2015. 『ユースワーク・青少年教育の歴史』東洋館出版社 3-9頁
- 11) 田口繁夫 1999. 「デンマークの社会福祉：2. 非行少年対策」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉—デンマーク・ノルウェー』旬報社
- 12) ハートは「子どもの参加」をはしごの概念図で示し、最上位には子どもが主体的に取り掛かり、大人と一緒に決定する段階を示した。(ハート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』(木下勇ほか監修) 萌文社 pp.57-86.
- 13) Matthews, H., & Limb, M. 1998. The right to say: the development of youth councils / forums within the UK. *Area*, 30(1), pp.66-78. Matthews, H. 2001. Citizenship, youth councils and young people's participation. *Journal of youth studies*, 4(3), pp.299-318.
- 14) Muusman, N. 2008. Ungdomsråd. *Unge Stemmer—Nyt engagemant i politik og samfund*. Sydansk Universitetsforlag
- 15) Bolding, H.P.R og Nielsen, D.F.H 2015. Hvem vil have et ungeråd?—når de gode intentioner møder den kommunalpolitiske dagsorden. *Tag del i fremtiden En antologi om unges deltagelse i den politiske offentlighed*. DUF
- 16) Undervisningsministeriet 2000. *Regeringens ungdomspolitik - status og perspektiver*.
- 17) Dansk Ungdoms Fællesråd 1985. *Ungdomspolitik - Et statusrapport om unge, ungdomsforhold og ungdomsforhold*. pp.5-8.
- 18) Netværk af Ungdomsråd (<http://www.nau.dk/>) 2015年10月20日閲覧、2015年8月27日のバレロップ職員へのインタビューによる。書簡の内容や法的拘束力に関する資料は管見の限り見当たらない。
- 19) European Commission. 2014. Country Report Denmark. *Working with young people: the value of youth work in the European Union*. Brussels
- 20) Danske kommuner. 1984. Og så lige en stor sjat indflydelse, tak! Årg.16. nr.24
- 21) Dansk Ungdoms Fællesråd. 1994. *Nærdemokrati - unge med i billedet*. pp.17-18.
- 22) ロートシュタイン2001=2013. 「スウェーデン—社会民主主義国家における社会関係資本」バットナム編著『流動化する民主主義—先進8か国におけるソーシャル・キャピタル』(猪口孝訳) ミネルヴァ書房、コック1945=2004. 『生活形式の民主主義』(小池直人訳) 花伝社
- 23) Dansk Ungdoms Fællesråd. 1994. op. cit: p.12.
- 24) Muusmann. 2008. op.cit: p.118
- 25) Dansk Ungdoms Fællesråd. 1994. op. cit: p.17.
- 26) Nielsen, J.G. 2001. En tidssvarende ungdomspolitik. *Regeringens Ungdomspolitik—Status og perspektiver*. Undervisningsministeriet
- 27) IRIS. 2001. *Misleading Trajectories -An Evaluation of the Unintended Effects of Labour Market Integration Policies for Young Adults in Europe*. Tübingenで指摘されているが、1997年の政策提言はこれを先取りした内容となっている。
- 28) こうした領域横断的な政策はその後も引き継がれ、若者政策は子ども・教育省、社会・移民省その他複数の省を連携して組織されている(European Commission 2014. op. cit: p.9)。また若者政策は国、地域(レギオン)、地方自治体の政策だけではなく、政府が財政支援する多くの若者組織もその責任を担うものとされている(Haarder, H. 2011. *Danish Youth Policy*. Forum, 21[Policy])。
- 29) 平塚真樹 2009. 「EUにおける若者政策の研究動向」『日本教育政策学会年報』(17) pp.171-174.
- 30) Undervisningsministeriet 1997. Forsøg med ungdoms-kommuner. *Ungdomspolitik for nutidens unge i fremtidens samfund*. pp9-10.
- 31) Muusmann. 2008. op. cit: p.117
- 32) European Commission. 2014. op. cit: pp.6-29.
- 33) YCメンバーの年齢層はおおむね15歳から25歳だが、高等教育機関の有無などの自治体ごとの状況に合わせ、年齢設定は異なる。
- 34) Matthews and Limb. 1997. op. cit: p.76.
- 35) 「民主主義のパトン(Demokrati Stafetten)は15歳—24歳までの若者を対象とし、18の図書館が協働する民主主義をテーマとした中央ユトランド地域のイベントである。2015年夏に始

まり2017年までユトランド半島を巡回して開催される(<http://demokratistafetten.dk/> 2016年2月10日閲覧)

36) Matthews, 2001. op cit: pp.314-315.

(指導教員 浅井幸子准教授)