

ドイツにおける市民参加促進制度の 政治教育をめぐる構造的課題 ——環境分野の展開に着目して——

渡部 聡子

はじめに

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¹⁾」がすすめられてきた。近年、参加政策の柱のひとつとして急速に拡充されたのが、市民の自発的な活動を支援する「市民参加促進制度 (Freiwilligendienst²⁾)」である³⁾。市民参加促進制度は、福祉施設や環境保護施設などで自発的な活動を行う者に対し、原則1年間にわたって衣食住と社会保険を保障し、活動に関連した知識と技術を身につけるためのセミナーに参加する機会も保障する。この連邦法上の支援枠組みは、これまで「国家の助成枠組みと市民社会的組織との緊張関係に発展しうる最善の形態³⁾」として高く評価されてきた。しかし近年の拡充に伴ってこの評価にも変化が生じ、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、そもそも連邦の参加政策は新自由主義的な福祉政策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しようとするものである、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 (Bundesfreiwilligendienst⁴⁾、以下、連邦制度)」が導入されたことによる影響が大きい。それまでの市民参加促進制度とは、若者を対象とする「青年の市民参加促進制度 (Jugendfreiwilligendienst⁵⁾、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であり、市民参加について学ぶ機会として明確に位置づけられていたが、新しく導入された連邦制度は中高年を含む全世代を対象としたため、参加者および受入先となる施設の動機は多様化し、失業者の参加も想定されるようになった⁶⁾。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という意味で、ドイツ福祉国家⁷⁾の転換そのものと批判された⁸⁾。

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ており、そのために両制度間に競争関係が生じている、との指摘がある。連邦制度において連邦の権限が拡大された背景には、安全保障政策の変化、すなわち徴兵制停止がある。冷戦終了後のドイツでは徴兵制廃止に向けた議論が続けられてきたが、文民統制の要という理念上の役割と、軍事的兵役を拒否した若者が従事する民間役務 (Zivildienst) が果たしてきた社会的な役割のため、徴兵

制停止の実現までには20年を要した⁹。年間平均でおよそ10万人の民間役務従事者が果たしてきた役割は大きく、その停止による福祉施設等への悪影響が懸念された。連邦制度はこの悪影響を最小限に抑えるために設けられた制度であり、民間役務に関わる人材・施設等がほぼそのまま引き継がれた。その結果、連邦家族・市民社会問題庁(Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben、以下「市民社会庁」)が、連邦制度に対する助成だけでなく、その運営も担うこととなった。他方、青年制度において運営を担ってきたのは非営利団体を中心とする「運営主体(Träger)」であり、運営主体の状況に応じて、州が追加的な助成を行ってきた¹⁰。運営主体は参加者と、その活動先となる受入先との調整役であり、セミナーの企画・運営をはじめとする運営全般を担う。連邦の役割はセミナーの実施に関する助成のみに限られていた。連邦制度にも「中央組織(Zentralstelle)」と呼ばれる調整役が設置されたが、その認定を行うのは連邦の市民社会庁であり、市民社会庁自身が運営を担う場合もある。こうして青年制度と連邦制度が並存するようになった結果、両制度間に競争関係が生じ、青年制度が危機に陥ることが懸念された¹¹。

このように市民参加促進制度はかつてない変容を遂げつつあり、特に2011年以降は活発な議論が行われてきた。しかしこれまでの研究においては、福祉分野と環境分野で異なる制度設計がほとんど考慮されず、福祉分野を中心に議論が行われてきた。その理由として、福祉分野の参加者数が全体の9割を占め、9万名近くに及ぶことに加え、これまでドイツの福祉政策を支えてきたのがさまざまな市民参加の諸形態であることから¹²、福祉分野の政治的、社会的な役割が大きいことが挙げられる。その結果、5千名弱というごく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、環境分野、とりわけ青年制度の環境分野(以下「青年・環境」)にとっても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。「青年・環境」が受けてきた州補助金の規模は、青年制度の福祉分野(以下「青年・福祉」)に比べて顕著に大きい。その理由は財政上の基盤が弱いためであるが、州がこれまで「青年・環境」を支援してきた理由はそれだけではなく、教育上の「特殊性」を評価してきたためでもある¹³。「青年・環境」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った独自の取り組みを続けてきた¹⁴。州の支援を失った連邦制度の環境分野(以下「連邦・環境」)において、こうした教育上の特殊性が維持されるのかは不透明な状況にある。

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(Bündnis 90/Die Grünen)が大きく失速した。

脱原発を重要な目標として掲げていた同党が、事故直後の地方選挙で躍進を遂げたことは、連邦首相メルケル率いるキリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) が脱原発へと舵を切った重要な促進要因と見なされている¹⁵。しかし 2013 年、脱原発後初めての連邦議会選挙において、同党の得票率は 10.7% から 8.4% へと減少した¹⁶。この失速の原因の一つとして、脱原発という主要な争点を失ったために他の政党との政策上の相違点が曖昧になり、その存在意義が問われる事態が生じたことが指摘されている¹⁷。

このように「青年・環境」は、州が関与し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なかに立たされている。こうした状況において「青年・環境」の運営主体らは、その教育上の特殊性をどのように主張し、守ろうとしているのだろうか。また、その特殊性は、「連邦・環境」にも引き継がれていると言えるのだろうか。本稿ではこれらの問いに答えるため、教育構想の基盤となった環境教育をめぐる議論を整理したうえで、「連邦・環境」の中央組織と「青年・環境」の運営主体の関係性について検討する。また、連邦制度における「政治教育」について、その実施権限が連邦だけに付与され、運営主体や中央組織が排除されていることにも着目し、運営レベルで尊重されている多様性が、制度設計のレベルでは軽視されており、そこに構造的課題が生じている可能性を指摘する。

1. 環境教育をめぐる議論

ここでは環境教育をめぐる議論の展開を経て、環境分野に特有であった価値観が、保革を問わず、広い政策領域における共通の価値として認識されるに至った経緯を示していく。本稿で扱う制度との関連から、「エコ教育学 (Ökopädagogik)」を契機とする学校外教育への注目、「持続可能性」概念による環境教育の包摂、教育改革における連邦レベルでのスタンダード構築の動き、環境教育と政治教育の接続、を中心に記述する。

市民参加促進制度は学校外教育に分類されるが、環境教育に関する議論は学校教育と学校外教育とが相互に影響しつつ展開されてきた。1980 年代半ばにデ・ハーン (Gerhard de Haan) らが既存の環境教育に対峙するオルタナティブ教育運動として展開した「エコ教育学」は、自然科学や技術に強く方向づけられた近代教育学の問題点を浮き彫りにするとともに、社会運動を通じて政策決定プロセスに関与する「抵抗の中の学習 (Lernen im Widerstand)」を評価したことで、非営利団体等が学校外教育の担い手として認識される機運を生じさせた¹⁸。

学校外教育への注目は、1990 年代以降国際的に推進されてきた「持続可能な開発のための教育 (Education for Sustainable Development、以下 ESD)」をめぐる動向の中で一層の高まりを見せた。ESD は環境教育の問題解決志向を踏襲しつつ、人口、貧困、人権と平和、開発といった諸

課題を包括的に示し、環境教育をも包摂しつつある¹⁹。ドイツにおける ESD も教育改革の一環として展開されてきた。2000 年代に行われた教育改革の背景には東西統一と EU 拡大に伴う人材の流動化等が挙げられるが、最も強い影響を及ぼしたとされるのは、ドイツの学力不振と学力格差を示した「PISA ショック」である。それまで州の高い自治権が特徴であったドイツの教育行政は、各州の学習指導要領の改訂というインプットの重視から、学習の成果およびプロセス測定を通じた能力「コンピテンシー (Kompetenz)」の習得というアウトプットの重視へと転換し、以後、連邦レベルでのスタンダード構築が志向されるようになった²⁰。知識の習得に加え社会性や問題解決能力を含む包括的な能力として提示されたコンピテンシー概念は、学校教育における州の関与を減少させ、学校外アクターと協働しつつ地域固有の課題に取り組むことで、個人の能力向上と地域間の格差是正を同時に達成するという目的の下で推進されている²¹。こうした ESD の動向は、環境教育が政治的、社会的な文脈の上に位置づけられることをより明確にし²²、学校外のアクターも含めた政治教育 (politische Bildung) の重要性を示すものであった。

ドイツの政治教育は、1976 年に共通認識が形成されたことで安定的に発展してきた。学生運動が興隆した 1960 年代後半以降、市民の自由を保障する憲法への忠誠心を育むことを目標に掲げる保守派と、憲法秩序のさらなる民主化を目指し、その基となる平等を促進する政治プロセスに参画する能力を育成することを目標とする革新派との対立が激化したが、1976 年に全国の政治教育学者が参加した会議を契機として、いずれかの主張を否定するのではなく、いわば双方の妥当性を認める暫定的な共通認識 (ボイテルスバッハ＝コンセンサス) が形成された。そこで示された三原則は、教員が特定の見解を強要することを禁じる「圧倒の禁止」、学問的・政治的に意見が分かれている問題については授業でもそのように扱う「論争性」、生徒が自分の関心や利害に基づいて政治に参加する能力を育てることを目的とするという「生徒志向」である²³。政治教育に関してもコンピテンシー概念を用いた国家スタンダードの構築をめぐる議論が継続されているが²⁴、いずれの主張においても「利害関係を意識しつつ、政治・社会における諸問題を批判的・自律的に分析・判断し、社会の創造に関与していく能力・態度の育成」を重視することが共通認識となっている²⁵。

ここまで概観してきたように、ドイツにおける環境教育は、もともと内包していた政治的、社会的な関与をさらに強めており、政治教育とも結び付けられている。環境教育への「エコ教育学」の影響は色濃く、社会運動に参加することで得られる学びが評価されたことで、地域に根差した非営利団体らは学校外教育の担い手として認識されるようになった。このような学校外環境教育の特徴は、政治プロセスに参加するための「政治参加能力 (Partizipationskompeten-

zen)²⁶」の育成を目指すところにある。ただその一方、人材の流動化が進む現代ドイツにおいて、地域間格差の拡大を防ぐためには地域経済の振興と個人の能力向上を同時に達成させなければならない、という認識は保革を問わず共有されており²⁷、政治参加能力の育成は、今や環境教育に特有の目標ではない。それでもなお、「青年・環境」の担い手は、政治的圧力に抵抗し、社会的公正を求めるための行動力を獲得させる教育を追求し、実現してきたのは「自分たち」であるとして、教育上の特殊性を主張してきた。次節では、その具体的な内容について検討する。

2. 新旧制度間の関係性—運営レベルでの展開

ここでは「連邦・環境」の運営を担う中央組織が「青年・環境」の運営主体とどのような関係にあるのか、運営レベルでの展開に着目する。「青年・環境」が主張してきた教育上の特殊性とはどのような内容なのか、また、それは「連邦・環境」に引き継がれているのか、歴史的背景、教育構想、運営方針の分析を通じて検討を行う。

2-1. 歴史的背景

「連邦・環境」の中央組織を担うのはドイツ環境自然保護連盟 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.: 以下 BUND)、ドイツ自然保護連盟 (Naturschutzbund Deutschland e. V.: 以下 NABU)、市民参加促進制度環境分野支援団体 (Förderverein Ökologische Freiwilligendienste e. V.: 以下 FÖF) の3団体である。ここではまず各団体の歴史的背景と、中央組織となった経緯について記述する。

(1) BUND

BUND は、中央組織を担う団体のなかで最も多く研究が蓄積されているが、それはドイツを「社会運動社会」として位置づけるにあたり、原子力施設反対運動から生まれた BUND の貢献が大きいためである。青木²⁸は、緑の党のように政治の内部から政策決定過程に参与する勢力と、BUND のように現場での抗議活動を恒常化し政府との緊張関係を保つ勢力が存在することによって、安定的に継続しつつも運動性を失わず保守化しない「社会運動社会」ドイツが成立していると結論づけた。同様に、緑の党が運動政党としての特質を失う一方、BUND は政策提言を通じて「批判的政治顧問」としての役割を果たしてきたことも指摘されている²⁹。

このように BUND が 1975 年の設立から現在に至るまで環境運動の牽引役として影響力を保ち続けているのは、抗議行動を続けつつも、伝統的な自然保護団体や政府の保守的勢力と衝突

しない程度の距離を保ち、組織化を進めたからである³⁰。BUNDは連邦組織と16の州組織、約2,000の市町村組織を整備し、草の根レベルの運動を支援する一方で、幅広く環境に関わる問題を扱うために専門的なワークショップも展開している。このようにBUNDは運動組織としてのアイデンティティを維持しつつも環境運動の制度化とのバランスに配慮したことで、約58万4千名の会員と年間1920万ユーロの総予算を有する議会外勢力の一翼となっている³¹。

(2) NABU

NABUの歴史は19世紀にまでさかのぼるが、主な研究は歴史学の分野において、ナチズムと自然保護というテーマからなされてきた。本稿との関係で重要なのは、NABUをはじめとする伝統的な自然保護団体はナチ時代の経験により、戦後、政治の場と意識的に距離を置いていたということであり、そのために、戦後の環境運動は伝統的団体以外の主体により開始されたということである³²。

NABUの前身は、農林業に被害をもたらす害虫の増大を「益鳥」の保護によって防ぐという目的の下、1899年に設立された鳥類保護連盟(Bund für Vogelschutz: 以下BfV)である。BfVは1910年半ばまでに4万名もの会員を擁する団体となり、国家や有力者からの支持を受けて莫大な資金を必要とする自然保護区の購入を進めた。しかしナチ政権の下、準国家的な性質の団体として特権的地位を享受する立場となり、小規模な鳥類保護団体を統合し、帝国自然保護法の成立(1935年)以降は自然保護区の指定も急増した。こうした過去により、戦後は多くの会員が、政治との関わりを極力避けることを望んだ。「ドイツ鳥類保護連盟(Deutscher Bund für Vogelschutz: 以下DBV)」と改称した1966年以降も方針は変わらず、学生運動に際しても沈黙を貫いた。

その沈黙と無関心を変えようと試みたのが、DBVの青少年組織であった。彼らは「自然保護を政治・社会的な課題として明確にする」ことを主張したが、1978年の代表者会議では団体名に「自然保護(Naturschutz)」を追加するという提案が満場一致で否決され、「原子力エネルギーについては疑念を禁じ得ないが、我々の権限の範疇にあるとも感じられない」との意見が表明されるなど、保守的な声は根強く残っていた。青少年組織と旧来の会員との対立はその後も激化したが、チェルノブイリ原発事故が起きた1986年にはついに「廃棄物、エネルギー、原子力政策」がDBVの取り組むべき課題として明示されるに至った。それでも「自然保護」を冠する「NABU」への改称は旧東ドイツの組織と合流した1990年であり、青少年組織の改称(1987年)から3年後のことであった³³。

約20年にわたって続いたNABUの激しい内部抗争は1万名もの脱退者を出したが、この「脱

皮」を経て幅広い環境問題を扱う団体へと変化したからこそ、NABU は緑の党や BUND が急成長するなかでも影響力を維持してきた³⁴。現在、NABU の総予算は年間 2,540 万ユーロ、会員数は 62 万名であり³⁵、BUND と協同して選挙戦キャンペーンに参加するなど、比較的穏健なスタンスではあれ政治の場にも活動の幅を広げている。

(3) FÖF

FÖF そのものを対象とする研究は管見の限り見受けられない。FÖF の前身である「『青年・環境』連邦作業グループ (Bundesarbeitskreis Freiwilliges Ökologisches Jahr)」は 2001 年の発足当時、各地で活動する運営主体が一堂に会する全国会議に近い集まりであった。その目的は、運営主体の全体会合を定期的に行うことで、その利害を集約・発信し、政治的、社会的な「青年・環境」の意義を強化し、運営についての経験と情報の共有によって教育の質を高めることにあった。これらの活動を効果的に行うため、法人格を得て 2008 年に設立されたのが FÖF である³⁶。設立の経緯から明らかなように FÖF は「連邦・環境」の中央組織であると同時に「青年・環境」の目的と構成員をそのまま引き継いでおり、その点において BUND・NABU とは一線を画している。2015 年現在、「青年・環境」に年間約 2,800 名、「連邦・環境」に約 300 名の参加者を受け入れている。

2010 年 1 月初頭、連邦家族・高齢者・女性・青少年省 (以下「家族省」) の呼びかけによる非公式会合が行われ、州環境省の担当者、FÖF、BUND や NABU 等の環境団体が集められた。その場で家族省により徴兵制停止に備えて新たに連邦制度を設計する必要性が訴えられ、中央組織となってその運営に協力するよう、各団体への打診が行われた。

最も迅速に対応したのは NABU であり、2011 年の代表者会議で中央組織となることが可決された。州・地域組織で既に「青年・環境」を経験してきた NABU では、連邦制度への関与を肯定的に捉える意見が多く、迅速な決定が可能であった³⁷。一方 BUND では当時、連邦制度に批判的な意見が多数を占めていたことに加え、その意思決定方式として全ての州・市町村組織の決定を待つ必要があったため、やや遅れて中央組織となる決定がなされた。なお半年間は試行期間として位置づけられ、問題があれば中央組織を辞する可能性も留保された³⁸。FÖF はそもそも青年制度を拡充すれば連邦制度は必要ないと主張していたが、その意見はほとんど顧みられることがなかった。そこで中央組織として連邦制度に内部から関わり、「青年・環境」の政治的発言力の向上を図ることを決定した³⁹。

以後「連邦・環境」の参加者は一貫して増加傾向にあり、2015 年には年間平均で約 2,300 名

に達し⁴⁰、「青年・環境」の参加者数（約 2,800 名）に迫る規模となっている。

2-2. 教育構想の共有と運営方針の多様性

BUND と NABU は共同で教育構想を作成しており、FÖF は「青年・環境」の教育構想を「連邦・環境」に適用している。なお連邦制度については、原則、法律⁴¹と家族省指針⁴²に示される以下の基準に則って構成されている。

1. 27 歳未満の参加者は 12 ヶ月の活動期間につき計 25 日間のセミナーに参加し、そのうち 5 日間は市民社会庁主催の「政治教育セミナー」を受講すること
2. 27 歳以上の参加者は、活動期間 1 ヶ月あたり 1 日のセミナーに参加すること
3. セミナーの内容は、ボイテルスバッハ＝コンセンサスを考慮すること
4. 参加者に政治参加の可能性を開くこと

基準 1 と 2 が示すように、連邦制度における 27 歳未満の参加者には政治教育セミナーの受講が義務付けられており、セミナー全体の期間も長い。また基準 3 と 4 が示すように、第 1 節で述べた政治参加能力の育成はここでも重視されている。ただ、全ての中央組織がこれらの基準に厳格に従っているというわけではなく、その解釈には幅がある。以下、その多様性について詳しく述べていく。

(1) BUND・NABU の共同教育構想

2015 年、BUND と NABU は「連邦・環境」の共同教育構想を発表した⁴³。そこでは、「自然・環境分野の専門的な知識の習得と、社会性、コミュニケーション能力などの獲得を組み合わせ、習得した知識を即座に実践の場で活用できる」ようにすることで、参加者の「持続可能性を念頭に置いた政治的・社会的な参加能力」を育成することが目標とされている。セミナーを通じて獲得されるべきコンピテンシーとして環境コミュニケーション (Umwelt-Kommunikation)、環境組織 (Umwelt-Organisation)、環境教育 (Umwelt-Bildung) の 3 つが掲げられ、さらに各コンピテンシーにつき 4 つのセミナー構成要素、各構成要素につき 5 つのテーマが具体的に示される。

このように獲得すべき能力を細分化し明示したことの意図は、セミナーの企画に具体的な指針を与え、教育の質を一定に保つということだけではなく、昨今の教育政策の動向が反映されている。すなわち生活、就業、市民参加等の活動を通じて獲得されるコンピテンシーへの注目が高まりつつある現在、学校外教育もいずれ評価の対象になると考えられる。そのため「連邦・

環境」に関しても、獲得される能力・成果を具体的に証明できるように構成されている⁴⁴。

両団体は教育構想を共有するものの、その運用はそれぞれに異なる。BUND のセミナーは BUND 直属のトレーナーにより企画・運営され、BUND 自ら、または各地の協力団体との協働の下で行われる。一方、NABU のセミナーに関する権限は全国各地に広がる協力団体にあり、NABU による具体的な指示に拘束されることなく、任意のトレーナーを設け、自律的にセミナーを企画・運営する。また両団体は共に参加者本人の関心に応じた外部のセミナーへの参加も認めているが、とりわけ NABU ではその傾向が強い⁴⁵。

このように BUND・NABU の共同教育構想は専門的知識とその活用のためのコンピテンシー獲得により、「連邦・環境」の活動期間だけではなく将来的な参加も促す内容となっている。両団体ともこれまで「青年・環境」の運営に関与してこなかったこともあり、連邦制度の立法趣旨通り、広く全世代を対象とし、生涯学習に貢献するという姿勢を明確にしている⁴⁶。セミナーの選択に際し参加者の自由が広く認められている点や、応募プロセスに中央組織が介在せず、参加者が直接、受入先と面談を行うという点からも⁴⁷、そうした姿勢が看取されよう。

(2) FÖF における「連邦・環境」

一方、FÖF の「連邦・環境」は全世代に向けた内容にすることを厳格に求めず、「青年・環境」の教育構想を引き継ぎ、運営主体の裁量を極めて広く認めている。運営主体が必ず介在し、参加者と受入先の調整を行う応募プロセスに加え、その教育構想も、基本的には 27 歳未満の若者を想定した内容となっている。

「青年・環境」は、環境分野での活動を望む若者にとっての障壁が、具体的な参加形態の不足と、政治・社会の場に現実に影響を与えうるだけの能力・技能の不足に起因するということから構想されており、実践的な経験とセミナーを通じて政治教育と ESD を統合的に実施し、政治参加能力の向上を促すとしている。その上で「参加者個人の生活圏と政治的・社会的な問題を結びつけつつ、多様な意見の存在を認識し、参加者自身の意見を明確に定め、自らの意見を民主主義的プロセスに反映させること」を「青年・環境」における政治教育と定義づけている⁴⁸。

そのための具体的な施策として挙げられるのは、(1) セミナーグループの構築、すなわち全てのセミナーを同一のメンバー、同一のグループで行うという原則である。これにより参加者同士の議論と協働を促し、参加者自身がセミナーの企画・運営に関わる機会を設け、チームワーク、行動力、責任感の醸成を促す。

さらに、(2) 「参加者代表システム (Sprechersystem)」は、教育構想の基盤と位置付けられている。このシステムは、参加者自身の要望を連邦および州の政策に反映させるため、「青年・環

境」に関わる政策決定プロセスに参加者自らが関与する仕組みである。参加者の連邦代表は代表者会議に出席し、連邦議会議員や家族省の担当者をはじめ、政治家と議論を行う⁴⁹。このシステムは連邦制度にも導入が試みられ、「青年・福祉」でも一部の州で導入されているものの、「青年・環境」では開始直後から連邦レベルで継続されており、経験の蓄積と規模において一線を画している。また 2005 年には過去の参加者連邦代表が中心となって OB・OG 組織が設立され、参加者代表への助言や独自プロジェクトへの支援、参加経験者間のネットワーク形成といった活動が、FÖF の管理下ではなく参加者の主導で行われていることは特筆に値する⁵⁰。

こうした経緯と参加者・関係者らによる評価の高さにより、FÖF は、地域の発展に貢献しつつ「環境教育における政治教育」を実施してきたと自負している⁵¹。そのため FÖF の「連邦・環境」では、法的枠組みに厳密に従うことよりも「青年・環境」を支えてきた運営主体の自律性が優先されている。無論、制度上の相違に起因する限界は存在しており、例えば「青年・環境」と同様のセミナーグループを構築することは難しく、代表システムの統合も行われていない。しかし FÖF が運営主体の裁量として容認する範囲が極めて広いため、一部では「青年・環境」にかなり接近する方法で「連邦・環境」の運営が行われている。例えば 27 歳未満までに参加対象者を限定し、「青年・環境」と合同でセミナーを開催する場合や⁵²、27 歳以上に特化したプログラムとして実施する場合がある⁵³。また法律上、連邦制度の参加者が契約する相手方は中央組織のみで足りるところ、FÖF では契約書に参加者、中央組織、運営主体の三者に署名を求めており、実務上も運営業務のはほぼ全てを「青年・環境」の運営主体が担っている⁵⁴。

注目すべきは、同じく中央組織を担う BUND と NABU が、これまで継続されてきた「青年・環境」が、とりわけ若者を対象とする場合に教育的効果が高いことを認め、FÖF による独自の運営方針を尊重している点である⁵⁵。なおかつ、市民社会庁もこれを黙認している。このように「青年・環境」の運営主体と「連邦・環境」の中央組織は対立的、競合的な関係ではなく、価値観の共有と信頼関係の下、共存する関係にあると言える。

3. 政治教育の担い手をめぐって

ここまで「青年・環境」と「連邦・環境」の運営レベルにおける信頼関係を示してきた。参加者の立場からしても、多様な運営方針をもつ中央組織の中から希望する所属先を選択できることは重要である。例えば職業経験を有する参加者にとっては、外部セミナーへの参加を広く認める NABU の方針が適するかもしれないが、義務教育を修了したばかりの若者にとっては、手厚い支援体制を特徴とする FÖF の方針が望まれるかもしれない。また抗議行動を通じた政策決定への関与に関心があれば、デモに実際に参加することをセミナーの一部としても位置付け

る BUND に魅力を感じるかもしれない。

しかし、こうした多様な運営方針が認められている一方で、連邦制度の参加者に義務付けられる「政治教育セミナー」に関しては、参加者がどの中央組織に所属するかを問わず、連邦の「教育センター (Bildungszentren)」で受講することが定められており、多様な担い手から自由に選択することは認められていない。本節においては、この連邦主導の政治教育の義務付けが、多様性の尊重を軸に展開されている制度の構造自体に変化を生じさせている可能性について検討する。

教育センターはもともと「民間役務学校 (Zivildienstschule)」として民間役務従事者の研修を行っていたが、徴兵制停止に伴って改称された。民間役務学校の施設数は、1970 年代には全国に 4 施設に過ぎなかったが、ピーク時 (1998 年) に年間 17 万人まで増大した民間役務従事者数に対応する形で 1980 年代に 11 施設が増設され、1990 年代も旧東ドイツ地域を中心に 5 施設が増設された。そのうち 4 施設は 1989 年と 2008 年に閉鎖されたものの、教育センターとなった現在も 17 施設が存続している⁵⁶。2000 年代末までに民間役務は年間 9 万人程度まで削減されており、その停止後に導入された連邦制度の規模も年間 35,000 人程度であることから、この施設数は明らかに過剰と言えよう。

連邦会計検査院はこうした現状を批判し続けており、財政上適切な市民社会庁の存続のためには、過剰設備の削減と人員整理が必要であり、家族省はそもそも連邦所有の施設でなければ行おうことのできない教育業務とは何であるか、論理的に説明しなければならないと述べている。しかし教育センターは全て存続しており、人員削減に関しても 2021 年末までの延長が発表されるなど、再構築プロセスは遅々として進まない⁵⁷。南ドイツ新聞は、市民社会庁の施設と人員が十分な検討を経ることなく維持されている理由はキリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) と社会民主党 (SPD) の議員による「政治的決定」にあると批判するとともに、交通費の精算等が全て二重になるという業務の煩雑化の問題、さらに、政治教育セミナー担当者の多くは午後 4 時になると退勤してしまい、参加者だけが夜間、教育センターに取り残されるという状況が若者にとって好ましくないという問題も指摘している⁵⁸。

なかでも最大の問題は、これまで青年制度の運営を担い、連邦制度の運営にも関わってきた非営利団体らによる政治教育が間接的に否定されていることにあるだろう。2015 年 6 月、運営主体代表と専門家らが出席したワークショップにおいて、市民社会庁は以下の見解を表明した。

「(…) 政治教育セミナーは、国家 (Staat) が参加者と直接、関係を築くことにより連邦制度をめぐる批判的かつ基礎となる議論を可能にする機会であり、連邦の教育センターは、基

本法の価値の意味における思想的に中立な政治教育を保障する(…)」

この見解に対し、政治教育の基盤となる多様性をどのように確保するのか、なぜ教育センターの職員が国家を代表すると言えるのか、といった質問がなされたが、市民社会庁は「国家はいかなる利害も追求しておらず、民間の担い手がそれぞれに追求する利害を超え、均衡のとれた構造を提供できる」として中立性を強調し、「教育センターの職員はこの普遍性と全社会的な視野を代表する」と回答した⁵⁹。

確かに学校外の政治教育に関しては、その中立性が課題として示されることがある。例えば非営利団体は、特定の目的をもって活動しているため、ボイテルスバッハ＝コンセンサスに抵触しないよう留意すべきとの指摘もある⁶⁰。また、学校外の政治教育に関して共通認識の必要性が議論されるようになったのは1990年代半ばに入ってからである。しかし学校外教育の担い手は、中立性よりもむしろ批判性を重視してきたのであり、とりわけ政治参加能力の向上により、民主主義の根幹を支えることに価値を見出してきた⁶¹。また学校外教育には、参加者の関心や活動と結びつけた文脈依存的な政治教育を実施しやすいという特徴があり、中央組織はそのような教育の実施主体としてより適切であるとの見解もある⁶²。そもそもドイツの政治教育における中立性は非政治性を要求するものではなく、生徒一人ひとりが自らの政治的立場を構築できるようにするためにあると理解されており⁶³、たとえ連邦と中央組織の政治的立場が異なるにせよ、中央組織に政治教育の権限を付与しない十分な理由とはならないだろう。

この問題をめぐっては、先のワークショップの内容を受けて2015年10月に提言書が発表され、連邦政府と家族省に改善が要求されている⁶⁴。環境分野だけではなく福祉分野の中央組織・運営主体も反発を強めており、2016年に発表した共同声明においては、これまで青年制度で実施してきたように連邦制度においても、政治教育を含む全セミナーの実施権限が中央組織に与えられるべきことが主張されている⁶⁵。

おわりに

「青年・環境」と「連邦・環境」の関係性については、共通の価値観を有する両制度の関係が良好であり、相互に信頼し、多様な運営方針を尊重しあう関係にあると総括できるだろう。原子力施設反対運動にルーツを持つBUNDはもとより、激しい内部抗争を経て、政治に関与しないというスタンスから転換を遂げたNABUもまた、政府との緊張関係に程度の差はあれ、政府の内部からではなく外部から政策決定に関わろうとする勢力である。また「青年・環境」を守るという動機から「連邦・環境」に参入したFÖFは、運営主体の自律性を法律よりも優先させ

ることで、いわば連邦制度導入に対する抗議を現在も継続している。優れた環境教育を提供してきたという強い自負を持ち、運営主体の判断を最優先する FÖF の姿勢そのものが運動組織としてのアイデンティティを体現していると言えよう。さらに BUND と NABU も FÖF の運営方針を支持しており、そこには、政治的圧力に抵抗し、抗議することそのものに価値を見出す共通認識が明確に看取される。従って運営レベルにおいては、両制度はいずれかを抑圧ないし排除することなく、追加・補充する形で共存していると結論付けることができる。

しかしこうした運営レベルでの展開と異なり、政治教育をめぐる制度設計のレベルでは、多様性の尊重や信頼関係は看取されない。中央組織による政治教育を認めない連邦の姿勢は、個人が自らの政治的立場を構築するためにあるという中立性の理解を揺らがせ、学校外教育との連携が重視されつつある環境教育の展開にも逆行しかねないという点で、連邦制度の構造的課題と言えよう。

ただ他方において、環境教育の特殊性として主張されてきた政治参加能力の育成は、誰もがその価値を認める普遍的な教育目標となり、逆説的にその特殊性を失っていることもまた事実である。環境教育は国際的な動向を受けて、社会的、経済的、政治的課題の総合的解決を図る ESD に包摂されつつあり、その意味において「環境教育における政治教育」はもはや自明である。また地域間の学力格差を解消するために実施された教育改革の結果、連邦レベルでのスタンダード構築が志向され、教育行政における州の高い自治権にも変化の兆しが生じている。「連邦・環境」も、徴兵制停止という環境教育とは全く無関係の文脈から生じているものの、「青年・環境」に特有であった参加者代表システムが導入されるなど、環境分野の特殊性を包摂する試みとも捉えることができる。

ただし FÖF の事例が示すように、連邦に対する抗議は継続されている。環境分野の特殊性は、抗議し続けることによって制度、組織、アイデンティティを維持しようとしているところに残されていると言えよう。

¹ Olk, T., Klein, A., Hartnuß, B. (Hrsg.), 2009, *Engagementpolitik: Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

² 「Freiwilligendienste」の定訳は管見の限り存在しない。英語の定訳「voluntary service」に従って「ボランティア制度」と訳出される場合もあるが、長期間にわたり専属かつフルタイムで行われる活動であるため、必ずしも適切な訳語とは言えない。本稿においては、連邦議会の調査委員会「市民参加の未来」で示され

た定義に従い、「市民参加促進制度」の訳語を用いた (Deutscher Bundestag, 2002, *Drucksache 14/8900*, S. 119.)。

³ Olk, T., 2015, „Freiwilligendienste zwischen zivilgesellschaftlicher Organisation und staatlichen Rahmenbedingungen“, Bibisidis, T., Eichhorn, J., Klein, A., Perabo, C., Rindt, S. (Hrsg.), *Zivil - Gesellschaft - Staat: Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung*, Springer, S. 8.

⁴ Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst, 28.04.2011., BGBl. I S. 687.

⁵ Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten, 16.05.2008., BGBl. I S. 842.

⁶ Haß, R., Serrano-Velarde, K., 2015, “When Doing Good Becomes a State Affair: Voluntary Service in Germany”, *VOLUNTAS* 26 (5), pp. 1718–1738.

⁷ 近藤正基 (2009) 『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』, ミネルヴァ書房。

⁸ Backhaus-Maul, H., Nährlich, S., Speth, R., 2011, „Der diskrete Charme des neuen Bundesfreiwilligendienstes“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61 (48), S. 46–53.

⁹ 森井裕一 (2012) 「ドイツの安全保障文化の変容—連邦軍と徴兵制をめぐる議論を中心として—」, 『国際政治』, 第 167 号, 88–101 頁。

¹⁰ Jakob, G., 2011, „Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft“, *Soziale Arbeit* 12, S. 461–469.

¹¹ Liebig, R., 2012, „Freiwilligendienste und Zivilgesellschaft. Ein Klärungsversuch“, *Soziale Arbeit* 7, S. 261–268.

¹² 辻英史・川越修編 (2016) 『歴史のなかの社会国家 20 世紀ドイツの経験』, 山川出版社, 3–28 頁。

¹³ 渡部聡子 (2016) 「ドイツの市民参加促進制度における経路依存性の検討—シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルクを事例として—」, 『ヨーロッパ研究』, 第 16 号, 5–17 頁。

¹⁴ Evers, A., Speth, R., Volkholz, S., Ulrich, A., 2012, „Bürgerschaftliches Engagement in grüner Perspektive. Sechs Thesen“, *Engagiert! Gedanken zum neuen bürgerschaftlichen Engagement*, Bd. 29 der Reihe Demokratie, Heinrich-Böll-Stiftung, S. 9–13.

¹⁵ 小野一 (2014) 『緑の党—運動・思想・政党の歴史』, 講談社, 10–11 頁。

¹⁶ 中村登志哉 (2014) 「リベラル派の退潮と反ユーロ新党の急伸—2013 年ドイツ連邦議会選挙結果の分析—」, 『メディアと社会』, 第 6 号, 1–13 頁。

¹⁷ The European, „Die große Krise der Grünen“, 13.09.2017.

¹⁸ 高雄綾子 (2014) 「学社協働の担い手づくり—ドイツの事例に基づいて」, 鈴木敏正・佐藤真久・田中治彦編著, 阿部治・朝岡幸彦監修 『環境教育と開発教育—実践的統一への展望: ポスト 2015 の ESD へ』, 筑波書房, 131–146 頁。

¹⁹ 原田信之 (2016) 「ドイツにおける環境教育の光と影—PISA ショック後の重点シフト」, 今村光章 (編) 『環境教育学の基礎理論: 再評価と新機軸』, 法律文化社, 132–148 頁。

²⁰ 高雄綾子 (2012) 「ドイツにおける ESD の取組」, 佐藤真久・阿部治編著, 阿部治・朝岡幸彦監修 『持続可能な開発のための教育: ESD 入門』, 筑波書房, 89–108 頁。

²¹ 高雄 (2014), 前掲書, 131–133 頁。

²² de Haan, G., 2004, „Politische Bildung für Nachhaltigkeit“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 7–8, S. 39–46.

²³ 近藤孝弘 (2017) 「政治教育への期待をめぐる考察—ドイツとオーストリアの比較から」, 『ドイツ研究』 第 51 号, 43–55 頁。

²⁴ Massing, P., 2012, „Die vier Dimensionen der Politikkompetenz“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62 (46–47), S. 23–29.

²⁵ 藤井基貴・寺田佳孝 (2017) 「コンピテンシー概念に基づくドイツの政治教育—コンピテンシー論争とミッテルbau・ドーラ強制収容所跡地の取組—」, 『静岡大学教育学部附属教育実践総合センター紀要』, No. 26, 9–18 頁。

²⁶ de Haan, G., 2002, „Die Kernthemen der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“, *Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik*, 25 (1), S. 13–20.

- ²⁷ 高雄綾子 (2012) 「グローバリゼーション下での地域発展における社会的格差是正への取り組みと ESD 実践の関係—ドイツにおける「持続可能な生徒企業」実践事例から—」, 『環境教育』第 21 巻 2 号, 15–28 頁。
- ²⁸ 青木聡子 (2013) 『ドイツにおける原子力施設反対運動の展開—環境志向型社会へのイニシアティヴ—』, ミネルヴァ書房。
- ²⁹ 井関正久 (2016) 『戦後ドイツの抗議運動—「成熟した市民社会」への模索—』, 岩波書店, 115–144 頁。
- ³⁰ Markham, W. T., 2005, “Networking local environmental groups in Germany: The rise and fall of the federal alliance of citizens’ initiatives for environmental protection (BBU)”, *Environmental Politics*, 14(5), pp. 667–685.
- ³¹ BUND, *Jahresbericht 2016*, S. 34–39.
- ³² フランク・ユケッター著, 和田佐規子翻訳 (2015) 『ナチスと自然保護: 景観美・アウトバーン・森林と狩猟』, 築地書館。
- ³³ <https://www.nabu.de/wir-ueber-uns/organisation/geschichte/index.html> (2018 年 7 月 26 日閲覧)
- ³⁴ Cornelsen, D., 1991, *Anwälte der Natur: Umweltschutzverbände in Deutschland*, München: Beck.
- ³⁵ NABU, *Jahresbericht 2016*, S. 38–41.
- ³⁶ <https://foej.de/> (2018 年 7 月 26 日閲覧)
- ³⁷ Anja Laurisch 氏 (NABU) への聞き取り調査 (2017.3.24)。
- ³⁸ Victoria Muntendorf 氏 (BUND) への聞き取り調査 (2017.3.23)。
- ³⁹ Jan Lohrengel 氏 (FÖF) への聞き取り調査 (2017.3.23)。
- ⁴⁰ 「連邦・環境」のみの参加者総数は公表されていないが、3 つの中央組織の参加者は約 1,300 名と発表されており、さらに市民社会庁が民間役務から引き継いだ受入先に約 1,000 名が参加しているとされる (NABU in Kooperation mit BUND, 2015, *Entwicklung eines non-formalen Bildungskonzepts für Freiwillige im Natur- und Umweltschutz vor dem Hintergrund der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes. Abschlussbericht über einen Bildungsprojekt gefördert unter dem Az 30312 von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt*, S. 7–9.)。
- ⁴¹ Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst, a.a.O.
- ⁴² Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2013, *Rahmenrichtlinie für die pädagogische Begleitung im Bundesfreiwilligendienst (BFD) unter besonderer Berücksichtigung der Seminararbeit und des dabei eingesetzten pädagogischen Personals*.
- ⁴³ BUND, 2015, *BFD Campus. Das Seminarkonzept für Bundesfreiwillige im Natur- und Umweltschutz*, Berlin.
- ⁴⁴ BUND, 2015, a.a.O., S. 4–11.
- ⁴⁵ Laurisch 氏, a.a.O.
- ⁴⁶ BUND, 2015, a.a.O., S. 2.
- ⁴⁷ Laurisch 氏, Muntendorf 氏, a.a.O.
- ⁴⁸ Hennig, D., 2017, „BNE als Lernziel in den Freiwilligendiensten am Beispiel Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ)“, Landeskongress Bildung für nachhaltige Entwicklung. Zukunftsperspektiven für Rheinland-Pfalz (07.06.2017)。
- ⁴⁹ BMFSFJ, 2013, Fachtagung „Freiwillig gestalten - erste Evaluationsergebnisse und aktuelle Entwicklungen der Freiwilligendienste (18–19.11.2013)“, S. 103–115.
- ⁵⁰ <https://foej-aktiv.de/> (2018 年 7 月 26 日閲覧)
- ⁵¹ Hennig, D., 2016, „Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ) und politische Bildung auf dem Land“, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hrsg.), *Von wegen gähnende Leere. Wie demokratiestärkendes Engagement ländliche Räume belebt*, S. 34–36.
- ⁵² <https://oeko-bundesfreiwilligendienst-sh.de/> (2018 年 7 月 26 日閲覧)
- ⁵³ <https://www.stiftung-naturschutz.de/freiwilligendienste/> (2018 年 7 月 26 日閲覧)
- ⁵⁴ Lohrengel 氏, a.a.O.
- ⁵⁵ Laurisch 氏, Muntendorf 氏, a.a.O.

- ⁵⁶ <https://www.bafza.de/das-bundesamt/chronik.html> (2018 年 7 月 26 日閲覧)
- ⁵⁷ Bundesrechnungshof, 2012, *Bemerkungen 2012*, S. 292–299 / Bundesrechnungshof, 2014, *Bemerkungen 2014*, S. 284–290.
- ⁵⁸ Süddeutsche Zeitung, „Schön saufen in der Pampa“, 25.10.2014.
- ⁵⁹ BBE, 2015, Bericht über den Fachworkshop „Freiwilligendienste - Orte politischen Lernens. Konzepte und Methoden (22.06.2015)“.
- ⁶⁰ Bludau, M., Overwien, B., 2012, „Kooperation zwischen Schulen und außerschulischen Trägern in der politischen Bildung“, *Polis*, 2, S. 16–18.
- ⁶¹ Widmaier, B., 2012, „Außerschulische politische Bildung nach 1945 - Eine Erfolgsgeschichte?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62 (46–47), S. 9–16.
- ⁶² BBE, 2015, a.a.O., S. 2–3.
- ⁶³ 近藤孝弘 (2009) 「ドイツにおける若者の政治教育—民主主義社会の教育的基盤—」, 『学術の動向』 14 (10), 10–21 頁。
- ⁶⁴ BBE AG3 “Freiwilligendienste”, 2015, *Impulspapier: Freiwilligendienste als Orte der politischen Bildung*, 20.10.2015.
- ⁶⁵ Verbandliche Zentralstellen für Freiwilligendienste im Inland, 2016, *Positionen der verbandlichen Zentralstellen. Freiwilligendienste voranbringen: Bewährtes stärken – Neues wagen*.

Die Strukturkrise der politischen Bildung bei Freiwilligendiensten in Deutschland: Der Bereich Umweltschutz im Fokus

Satoko WATANABE

Der Aufsatz behandelt einerseits die Strukturkrise der Freiwilligendienste im Bereich Umweltschutz, andererseits die Bestrebungen, an den Besonderheiten in diesem Bereich festzuhalten. Die Freiwilligendienste - als gesetzlich geregelte, staatlich geförderte Formen bürgerschaftlichen Engagements - wurden bislang fast ausschließlich im Sozial- und Pflegebereich und kaum im Bereich Umweltschutz untersucht. Ein Grund dafür liegt in den sozialpolitischen Hoffnungen, durch freiwilliges Engagement den Personal-mangel z.B. in der Pflege beseitigen zu können. Ein weiterer Grund besteht darin, dass der Anteil der Freiwilligendienste im Sozialbereich bei über 90 Prozent liegt, während der Umweltschutz nur einen geringen Anteil darstellt.

Das Jahr 2011 stellte einen Wendepunkt für den Bereich Umweltschutz dar. 2011 wurde mit der Aussetzung der Wehrpflicht der Bundesfreiwilligendienst (BFD) eingeführt, für den der Bund zuständig ist. Die Länder waren weiterhin für die Organisation und die Umsetzung der traditionellen Jugendfreiwilligendienste (JFD) verantwortlich, die jetzt in Konkurrenz zum BFD standen. Zudem verlor der JFD mit dem Bedeutungsverlust von Bündnis 90/Die Grünen infolge des Atomausstiegs einen gewichtigen Führsprecher auf Bundesebene. Wie agierten unter diesen Umständen die Träger der JFD und die Zentralstelle des BFD, um den umweltpädagogischen Ansprüchen, also z.B. die Entwicklung von Partizipationskompetenz, zu entsprechen?

Hierzu werden zum einen die pädagogischen Rahmenbedingungen der Träger und Zentralstellen und zum anderen die Beziehungen beide Organisationen zueinander betrachtet. Zwar zollt man sich auf rhetorischer Ebene gegenseitigen Respekt, jedoch offenbart das Monopol des BFD auf politische Bildung strukturelle Probleme. Da die obligatorische politische Bildung nur vom Bund geleistet werden darf, besteht die Gefahr, die Vielfalt und Autonomie der Dienste zu reduzieren.