

ドイツにおける学校外環境教育の制度化 — FÖJ 促進法の成立過程に着目して —

Introduction of the out-of-school environmental education system in Germany: Focus on the law-making process of the “Voluntary Ecological Year”

渡部 聡子

WATANABE Satoko

東京大学ドイツ・ヨーロッパ研究センター

[要約] ドイツの「FÖJ」は、義務教育修了後の若者を対象とする学校外環境教育であり、自発的に環境保護活動に参加する若者の生活と教育の機会を法律によって保障する制度である。FÖJはこれまで高く評価されてきたが、2011年に連邦主導の新制度が導入されると新制度との競合や統合への懸念がFÖJの関係者から表明されるようになった。本稿においては、FÖJの財政・構造上の特殊性とそれに起因する問題点を示すことを目的とし、1980年代末から1993年にかけてのFÖJ促進法の成立過程における州および連邦レベルの推進要因を分析した。その結果、環境主義的な勢力の伸張だけではなく、連邦と州の関係、州間の財政格差、他の政策分野との調整といった複合的な推進要因が認められた。FÖJの展開と現状からは、環境先進国として理想的に語られるドイツにおいても環境教育を取り巻く状況は安定しておらず、様々な問題を抱えていることが示される。

[キーワード] ドイツ、学校外環境教育、市民参加、社会運動、FÖJ

1. はじめに

ドイツでは、義務教育修了後の若者に関わられた環境教育の機会として「自発的な環境保護の一年 (Freiwilliges Ökologisches Jahr: 以下 FÖJ)」がある。若者の自発的な活動を支援するため連邦法に定められたこの制度には年間約2,800名が参加しており、原則一年間にわたる活動期間中、衣食住、社会保険、少額の「小遣い」が保障される。参加者は、自然保護団体や環境教育施設等におけるフルタイムの活動に加え、年間25日間のセミナーを受講することで、環境意識を高め、将来にわたって環境問題に取り組む姿勢を形成する。また、参加者のほとんどが19-20歳であり、将来の進路について考え模索する期間ともなっている。一方、彼らの受入先となる施設は、受け入れを通じて組織の硬直化を防ぎ、施設の利用者に対し、より良い環境教育を提供することが期待される。さらに参加者とその受入先の間には、運営主体 (Träger) が設置され、

両者の調整・監督にあたるとともに、セミナーの企画運営を行っている。

1993年の導入以降FÖJの教育の質は高く評価されてきたが、2011年に「連邦の市民参加促進制度⁽¹⁾ (Bundesfreiwilligendienst: 以下 BFD)」が導入されると、BFDとの競合が危惧されるようになった。BFD導入の背景には、2011年の徴兵制停止に伴い、その代替役務 (軍隊以外の施設における義務労働) も停止されることで急激な人材不足が生じるため、その不足を補うということがあった (渡辺2012)。無論、BFDも参加者の自発性を前提とする制度ではあるものの、徴兵制に関わってきた施設と人材をそのまま引き継いでおり、もともと自発性を前提に運営されてきたFÖJと、介護・福祉分野における同様の制度「自発的な福祉の一年 (Freiwilliges Soziales Jahr: 以下 FSJ)」の関係者は強く反発した。またBFDが中高年を含めた全世代を参加対象とし、失業者の参加も想定されたことから、参

加者を安価な労働力として利用しようとする、新自由主義的な福祉国家を体現する制度との批判もなされた (Haß *et al.* 2015)。このように、BFD, FÖJ, FSJ といった制度への関心は 2011 年以降かつてないほどの高まりを見せているものの、研究の中心は福祉分野にあり、環境保護分野の研究はほとんど進められていない。これは政策的にみれば、兵役の代替役務も FSJ も、人材供給という意味において福祉国家を根底から支えてきたためであり (辻 2016)、量的にも圧倒的多数を占めていることによる。しかし FÖJ において重視されてきたのは、抗議行動を促し、政治的な発言力の基礎を形成するための環境教育であり、人材供給には重心が置かれていない (Evers *et al.* 2012)。また、州との協働のもとで独自の運営を実現してきた点からも、小規模であれ、特殊な立ち位置にある (渡部 2016)。

そこで本稿においては、FÖJ 促進法 (*Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres*, 17. 12. 1993, BGBl. I S.2118.) の成立過程に着目し、環境保護分野が福祉分野と財政的、構造的に異なるだけではなく、そのアイデンティティー上の基盤が異なることを示していく。これらの差異は、現在の議論、なかでも BFD と FSJ・FÖJ の統合へと向かう論調に対して、とりわけ FÖJ の関係者らが強い懸念を表明し、牽制しようとする (Repennig 2015) 要因としても理解されよう。

以下においてはまず、FÖJ の制度化を推進した要因の一つとして、社会運動との関連を検討する。次に、州レベル、および連邦レベルにおける FÖJ の導入過程について詳述し、FÖJ 促進法の成立にあたり、いかなる推進要因があったのか、多角的に検討する。そのうえで、なぜ、現在の市民参加促進制度をめぐる議論において、FÖJ が危機に瀕していると言われるのかを明らかにしていく。

2. FÖJ の推進要因としての社会運動

ドイツにおける環境政策の進展と社会運動

との関係については、すでに様々な議論がなされている。1960 年代末の西ドイツで展開された学生運動を経て 1970 年代に展開された女性運動、反核平和運動といった一連の「新しい社会運動」では、市民が運動団体を形成して組織的に運動を行ったことで、権威主義の克服が進展した。なかでも 1970 年代半ば以降の原子力施設反対運動をきっかけに本格化した環境運動においては、その展開過程で誕生した「ドイツ環境自然保護連盟 (BUND)」や緑の党らが、現場での抗議行動を支え政治の舞台と緊張関係を保つとともに、環境政治の意思決定過程にも参与することで、ドイツの環境政策に多大な影響を与えたとされる (青木 2013, 井関 2016)。

BUND の成立過程や緑の党の結党過程をめぐる分析において、社会運動、とりわけ 1970 年代半ば以降の原子力施設反対運動との因果関係が明確に示されてきたのに対し、FÖJ と社会運動との関わりは、直線的とは言い難い。FÖJ の成立過程を見る限り、市民が主体となって組織的な運動を行った結果としてではなく、むしろ官主導のもとで導入が進められている。その意味において FÖJ は、環境保護を目的とする社会運動の影響を受けたと結論づけることもできるが、1970 年初頭、ブランド首相 (Willy Brandt, SPD) のもとで行われた「上からの環境政策」の影響も看取される。当時の環境政策は高く評価される一方、運動団体への資金援助を行うなど、組織化された大衆の圧力が高まる前に財政・組織的な支援を行い、運動組織をコントロール下に置いて草の根レベルでの環境運動の本格化を遅らせたとも指摘される (Markham 2005)。

また FÖJ は、州でも連邦でも CDU 保守政権下で推進された。そもそもドイツが国際的にも注目されるような政策を実行し「環境先進国」と評されるようになったのは、CDU/CSU と FDP 連立のコール政権期 (1982-1998 年) にあたる。保守政権下にも関わらず環境

政策が推進された要因としては、緑の党や環境保護団体をはじめとする勢力の存在が強調されてきた（シュラーズ 2002）。その一方、喜多川（2015）は、保守政治家による地元の利益保護や野党の支持基盤の切り崩しといった動機も要因のひとつとして指摘している。FÖJ に関しても全ての推進要因を環境主義的な勢力の存在に帰することは早計に過ぎ、慎重な検討が必要と考えられる。

3. FÖJ 法案の成立過程

3-1. 州レベルにおける FÖJ 導入の試み

以下においては、FÖJ 促進法成立の基盤となった州レベルのモデル計画について、ベルリンにおける挫折に触れたのち、ニーダーザクセン州における成功例を中心に記述する。

1987年9月1日、ベルリンではFSJの枠内で環境保護の活動のためとして年間15名までの助成が開始された。しかしこの試みはわずか2年後に終了が決定され、失敗に終わっている（Schuchardt 1991）。その表向きの理由は財政難であるが、この失敗は、既存のFSJの枠組み内で分野を拡大すること自体に問題があったことを示している。当時FSJの運営主体らが環境保護のためとして認め、若者を受け入れた施設は幼稚園や青少年施設であり、福祉施設の域を出ていなかった。また、後述するように、FSJの運営主体らは当時FÖJの構想自体に批判的であった。つまり両制度間には、同じ枠組みのもとで展開できないほど大きな乖離があったと考えられる。

他方ニーダーザクセン州では、FSJから独立した制度を立ち上げる試みがなされた。1987年7月、同州の環境庁はベルリン案を退け、独自の制度としてのFÖJを州内で試験的に導入することを決定し、同年9月1日に開始した。この試みには32名の参加枠に対し、参加を希望する若者が殺到した。翌1988年からは連邦からも助成を受け、正式なモデル計画として参加枠を60名に拡大したが、応募者はなお270名に上り、さらに1989年の応募者

数は2,000名を超えた。こうした反響の大きさを受けて、バーデン・ヴュルテンベルク州、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州もFÖJへの参加を表明し、それぞれ1990年と1991年から3年間、連邦の助成を受けてモデル計画を行った。これら州レベルのモデル計画はいずれも高く評価され、FÖJ促進法の基盤を形成した（Arnold 1996）。とりわけ、ニーダーザクセン州において全国に先駆けて行われた制度は今日のFÖJの原型と位置付けられる。

同州における一連の試みは、1986年に州環境大臣となったレマース（Werner Remmers, CDU）のイニシアティブのもとで進められた。1987年4月14日、レマースは連邦政府、政党、自治体、環境団体等に宛てて書簡を送付しFÖJの試行について協力を依頼するとともに、連邦レベルの法的枠組みを整備する必要性について訴えた。また、添付された「FÖJ構想」にはキリスト教の概念である「被造世界（Schöpfung）の保護」が掲げられ、保守的な層への訴求も試みられた。この書簡に対する回答は概ね肯定的であったが、続く6月9日、レマースがFSJ運営主体に送付した書簡に対する回答はFÖJを拒絶する内容であった。FSJ運営主体は、FSJとの競合、教育的構想の不備、労働政策的で補完性原則を傷つける、等として、FÖJを強く批判した。

このように、FSJの枠内であれ独立した制度であれ、FSJの運営主体はFÖJに批判的であった（Schuchardt 1991）。その要因としては、財政面、構造面の差異に起因する「補完性原則」をめぐる解釈の違いが重要であろう。創設時よりFSJの運営を担ってきた民間福祉団体（Freie Wohlfahrtspflege）は、福祉事業に果たす役割の大きさから、政府や地方自治体からの財政支援を受ける「公・民協働」体制においても補完性原則のもと、その自治と自律が最大限尊重される「民の優位」を維持してきた。この文脈における補完性原則は、国家に対して家族や教会、結社や地域社会といっ

た下位の社会集団の自治と自律を重視し、国家の役割を、これら小さな社会集団が解決できない問題が生じた場合に限定するというもので、ドイツの社会福祉政策においては、国や自治体などの公的福祉に対する民間団体の優先として解釈されている（中野 2016）。当時のニーダーザクセン州における FSJ 運営主体は連邦より教育的指導に係る補助金は受けていたものの、州からの補助金は受けておらず、州の関与をほとんど受けることなく自律的に運営されていた。他方、州の FÖJ モデル計画について緑の党が主張したのは、多くの環境保護団体が厳しい財政状況にあることと、環境教育の専門家を教育的指導のために配置する必要があることを考慮し、FSJ と全く同じ制度設計にするのではなく、州がより多くの助成を行うべきということであった

（Niedersächsischer Landtag Drs.11/2271）。

つまり FSJ の文脈における補完性原則は、国や自治体などの介入を「限定」する意図で用いられてきたのに対し、FÖJ の文脈において、とりわけ環境主義的な勢力にとっては、介入を「肯定」し、「義務」づける意図で用いられたと言えよう（遠藤 2013）。しかしレマースは彼らの主張に対し、以下のように牽制している。「…FÖJ の運営主体が州からの財政的支援を必要とする限り、FÖJ の管轄はあくまでも州と地方自治体にあり、FÖJ の導入によってその権限が変更されるわけではない（Niedersächsischer Landtag Drs.11/2637）」

すなわち州の方針は、FÖJ の導入によって環境保護団体を特別に支援するのではなく、運営主体を引き受ける環境保護団体に助成を行う以上、運営の自律性にも制限を付するというものであった。FSJ 運営主体が反発した背景には、こうした公的助成をめぐる「介入」の限定と義務との線引きが、FSJ・FÖJ の両制度間で大きく異なることがあったと言えよう。

モデル計画の報告書では、レマースが FÖJ の導入に積極的であった理由として、CDU 青

年グループから FÖJ を導入すべきとの強い要望が伝えられていたこと、州文化大臣としての在任中に学校内の環境教育に携わり、学校外環境教育の可能性についても認識していたことの 2 点が挙げられているが（Schuchardt 1991）、この時期、社会運動のひとつの帰結としての緑の党が存在感を示し始めていたことも付け加えるべきだろう。レマースは連邦議会への進出こそなかったものの、1976 年から 14 年間にわたって続いたアルブレヒト政権（Ernst Albrecht, CDU）のもと、一期目から大臣に登用され、地元の人気も高い政治家であった（Resing 2011）。環境問題にも理解と尊重の姿勢を見せていたが、環境大臣就任直前の 1986 年 4 月 26 日、チェルノブイリ原発事故が起こると、災害対応や原子炉の安全基準といった問題をめぐり、緑の党をはじめとする野党から厳しく追及される立場となった。なかでも放射能に汚染されたバイエルン州の乳製品の除染を彼の地元で引き受けるという決定によってレマースは、激しい抗議運動の矢面に立たされている（Niedersächsischer Landtag Plpr.11/34）。ニーダーザクセン州では 1977 年 10 月に地方自治体レベルで初の「緑の議員」が当選し（西田 2012）、1982 年には州議会でも緑の党が 11 議席を獲得、1986 年の選挙でも同数の議席を維持した。その後 1990 年 6 月の州議会選挙でアルブレヒト首相はシュレーダー首相（Gerhard Schröder, SPD）に政権を明け渡しており、緑の党は連立与党として政権の一翼を担うまでになった。他州においても、反原子力へと方針を転換した SPD がこの時期、次々に政権を獲得している。とりわけ原子力施設を強力に推進してきたニーダーザクセン州の CDU 政権にとって、FÖJ は、象徴的な政策として重要であったと考えられるだろう。

3-2. 連邦レベルにおける議論

しかしこうした追い風にも関わらず、1990 年代に入り、連邦レベルで本格的に FÖJ 法案

が議論されるようになって、緑の党をはじめ環境主義的な勢力が要望していた「FSJよりも高額の公的助成」は実現しなかった。1992年、ドバーティエン（Marliese Dobberthien, SPD）は連邦の助成額を引き上げなければ、州の財政状況、とりわけ東西間の格差により、若者がFÖJに参加する機会を奪われかねないと主張したが、メルケル連邦家庭相（Angela Merkel, CDU）は、FÖJへの助成はFSJと同様の範囲に限るという方針を一貫して主張している（Deutscher Bundestag, Plpr.12/127）。また、ニーダーザクセン州の新しい環境相グリーファーン（Monika Griefahn, SPD）も、連邦参議院の意見として連邦政府が長期にわたる十分な助成を確保するべきと訴えたが

（Bundesrat, Plpr.652）、連邦政府は基本法104a条1項に言及し、連邦の管轄でないことには助成できないとしてこれを退けた

（Deutscher Bundestag, Drs. 12/4716）。

このように、ひとつの州内部であれば、与党CDUに対して緑の党とSPDが州により多くの助成を求めるという構図が明確であったが、議論の場が連邦レベルに移行したことで、州は連邦参議院として連邦に対して支援を要求し、連邦がこれを州の責任として押し戻すという構図となった。その結果、連邦における議論の中心は、なぜ環境保護分野はより多くの助成を必要とするのかという論点ではなく、誰が助成を行うべきか、というところにすり替わっている。これは一つには、東西ドイツ統一により連邦も州も財政不安に陥り、助成を義務付けられることを忌避したためであり、もう一つには、1991年から新連邦州もFÖJモデル計画に加わり、欧州社会基金（European Social Fund）やドイツ連邦環境財団（Deutsche Bundesstiftung Umwelt）からも支援を受ける州が現れ、資金構造がより複雑になったことがある（Arnold 1996）。それぞれの州が可能な範囲で支援できるようにするためには、大枠のみを定める方が合理的であ

ったと考えられよう。

4. おわりに

ここまで州および連邦におけるFÖJの導入過程を概観してきた。FÖJの推進要因としては、環境意識の高まりや、若者からの反響の大きさ、緑の党の勢力拡大といった社会運動との関連も指摘できるものの、民間福祉団体の協力が得られず、既存の制度内での展開に限界があったことも重要であった。また州レベルでも連邦レベルでも、環境保護団体や緑の党が要望した環境保護分野の財政状況を考慮した制度設計は実現していない。

誰が財源を補うのかという問題を残したまま導入へと至った結果、現在でも「財源に余裕のある団体だけを優遇する制度（Walk 2010）」である点は否めない。年間5万人以上が参加するFSJに対し、FÖJの参加者は年間3,000名にも及ばないことから、象徴的な政策の域を出ていないとも評されよう。また、詳細は州に委ねるという設計によって、州ごとに運営の自律性は確保されてきたが、裏を返せば、州とセットの自律的な運営は、FÖJの支援に積極的な州とそうではない州の違いも大きいということである。2011年のBFD導入以降、制度の統一へと向かう機運にFÖJ運営主体らがきわめて強い懸念を表明する理由は、この違いによる。BFDでは環境保護分野も連邦集権的に運営されており、財政面でも運営面でも、州はそこに関与しない。BFDがあるならば州はFÖJから手を引くという事態が危惧されているのである。

それでは実際のところBFDとFÖJとの関係はやはり競合的であるのか、それとも共存の可能性が残されているのか、という点については事例研究を含めたさらなる分析が必要である。今後の課題とし、検証をすすめていく事態を注視していきたい。

注

¹ Freiwilligendienst の邦語訳について、本稿で

は法律上の定義に従い「市民参加促進制度」を用いたが、基本的にはアルファベット表記を主として記述を進める。

Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten, 16. 05. 2008, BGBl. I S.842.

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

引用文献

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ンシアティヴ－』, ミネルヴァ書房, 307pp.

Arnold, T., Wüstendörfer, W., 1996, *Abschlussbericht zum Freiwilligen Ökologischen Jahr*, Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln, 209pp.

遠藤乾, 2013, 「ヨーロッパ思想史の中の補完性」, 遠藤乾『統合の終焉－EUの実像と論理』, 岩波書店, 298-315.

Evers, A., Speth, R., Volkholz, S., Ulrich, A., 2012, *Bürgerschaftliches Engagement in grüner Perspektive: Sechs Thesen*, Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *Engagiert! Gedanken zum neuen bürgerschaftlichen Engagement*, HBS, Berlin, 9-13.

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

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, 256pp.

喜多川進, 2015, 「1980年代ドイツにおける大気汚染防止政策の推進背景－大規模焼却施設令をめぐる動向を中心に－」, 寺尾忠能編『資源環境政策に関わる法制度・行政組織の形成と運用』, アジア経済研究所, 1-12.

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): 667-685.

中野智世, 2016, 「社会国家と民間福祉－占領期・戦後西ドイツを例として」, 辻英史・川越修編『歴史のなかの社会国家－20世紀ドイツの経験』, 山川出版社, 139-161.

辻英史, 2016, 「社会国家の縮減か、拡大か－「福祉の複合体」の過去・現在・未来」, 辻英史・川越修, 前掲書, 3-28.

西田慎, 2012, 「反原発運動から緑の党へ－ハンブルクを例に－」, 若尾祐司・本田宏編『反核から脱原発へ』, 昭和堂, 116-154.

Repennig, A., 2015, Ein einheitliches Freiwilligendienstgesetz? Einschätzungen zur Initiative des Landes Baden-Württemberg, *Voluntaris*, 3 (1): 110-114.

Resing, V., 2011, *Werner Remmers. Die Kraft des politischen Katholizismus*, Herder, Freiburg im Breisgau, 160pp.

シュラーズ, ミランダ・A. (長尾伸一・長岡延孝監訳), 2007, 『地球環境問題の比較政治学－日本・ドイツ・アメリカ』, 岩波書店, 334pp.

Schuchardt, E., Siebert, H., Trommer, G., Grund, C., Lilje, S., 1991, *Aufbruch Freiwilliges Ökologisches Jahr*, Hannover, 141pp.

Walk, H., 2010, Umweltengagement: Im Spannungsfeld zwischen nachhaltiger Entwicklung und ökologischer Modernisierung, Olk, T., Klein, A., Hartnuß, B. (Hg.), *Engagementpolitik: Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 592-608.

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』, 16: 5-17.
渡辺富久子, 2012, 「ドイツにおけるボランティアを助成するための法律」, 『外国の立法』, 253: 86-109.