

# 青少年を めぐる 諸問題

● 総合調査報告書 ●

2009年2月



**国立国会図書館**  
調査及び立法考査局

# 青少年をめぐる諸問題

総合調査報告書



2009年2月

国立国会図書館  
調査及び立法考査局

## はしがき

調査及び立法考査局は、平成13年から国政に関する長期的かつ分野横断的な課題について、プロジェクト・チームを編成して調査・分析する総合調査を実施している。平成19年からは、2か年計画で「青少年をめぐる諸問題」に取り組んできた。本書はその報告書である。

子どもたちは、今という現実をどのように生き、自分たちの未来にどのような希望を持っているのであろうか。子どもは社会の未来といわれるにもかかわらず、児童ポルノ・児童虐待の横行、登校拒否、減らないいじめ・非行、子どもが被害者となる犯罪の多発、ニート・フリーターの増大、拡大する格差等々、青少年に関する諸問題はむしろ拡散し、深刻化しつつあるといっても過言ではない。できる限り多面的なアプローチを試み、青少年の現状と課題を明らかにすること、これが本総合調査に取り組んだ理由である。

少子高齢化社会に入っているわが国において、青少年をめぐる諸問題に、家族、地域、教育現場を含む社会全体が取り組んでいかなければならないのは言をまたない。それは、私たち大人の責任であり、すぐれて政治的な課題でもある。迅速な対応が求められるが、しかし、その成果は10年、20年という時間を経てはじめて評価できるものである。国会においても、青少年をめぐる諸問題は、そのテーマに応じて各所管の委員会において活発な論議が展開されている。とくに、衆議院には「青少年問題に関する特別委員会」が設置されている。本報告書が、青少年に関する諸課題のための国政審議の一助となることを願うものである。

なお、平成19年10月には、本総合調査の一環として、英国のクレア・ブルマン氏（子ども・学校・家庭省青少年グループ専門官）を招へいして、「英国は少年犯罪にどう向き合ったか—英国における子どもの責任・親の責任—」と題する基調講演を中心に「国際政策セミナー」を開催した。同セミナーの内容は、『英国における青少年をめぐる諸問題』として取りまとめ、平成20年3月に刊行した。あわせてご参照いただければ幸甚である。

平成21年2月

調査及び立法考査局長  
村山 隆雄

# 青少年をめぐる諸問題

## 目 次

はじめに .....	木戸 裕	3
I 政治的側面から		
1 英米のシティズンシップ教育とその課題 —政治教育の取り組みを中心に— .....	奥村 牧人	17
2 青少年の政治教育と議会の関与—英国の事例を中心に— .....	武田美智代	33
3 諸外国の憲法における青少年保護規定 .....	山岡 規雄	48
4 アメリカの少年犯罪事件と情報公開 .....	大月 晶代	55
5 子ども観の変容と児童権利条約 .....	濱川今日子	66
II 経済的側面から		
1 金融経済教育 .....	小池 拓自	79
2 子どもの教育格差 .....	梶 善登	100
III 社会的側面から		
1 食育 .....	千葉 諭	121
2 青少年の携帯電話等からのインターネット利用の現状と問題 ...	中里 孝	133
3 体験活動をめぐる経緯と課題 .....	西願 博之	149
4 若年者の就業支援 —EU、ドイツ、イギリスおよび日本の職業教育訓練を中心に— .....	松井祐次郎	166
IV 青少年問題をめぐる政策と実践、理論		
1 青少年対策と子育て責任のあり方—ペアレンティングと責任— .....	山本 聡	193
2 英国における子どもに関する公的サービスの展開 .....	神 陽子	208
3 規範意識はなぜ変容するのか？： 社会システムの変遷と個体内における変動 .....	藤澤 文	221

おわりに

# Attempts at a Solution for Juvenile Problems

## Introduction

### I From a political aspect

- 1 Citizenship Education in the U.K. and U.S.A: Focus on Political Education
- 2 Parliament and Political Education for Youth – Case Studies of the U.K. and Japan
- 3 Provisions on protection of juveniles in constitutions of the world
- 4 Confidentiality of Juvenile Court Proceedings and Records in the U.S.A.
- 5 Child-Image and the Convention on the Rights of the Child

### II From an economic aspect

- 1 Financial education and literacy in Japan
- 2 Children's Educational Disparity

### III From a social aspect

- 1 Shokuiku (food and nutrition education)
- 2 Current state and problems of juvenile use of the mobile Internet
- 3 History and problems of experience activities
- 4 Employment Support for Young People: Focus on Vocational Education and Training in the EU, Germany, the U.K. and Japan

### IV Politics, practice and theory on Juvenile Problems

- 1 Youth Policy and Social Responsibility of Parenting
- 2 Improvement of public services for children in the U.K.
- 3 Changes of the social norms: focusing on the sociological factors and the psychological factors

## Afterword

はじめに

## はじめに—本報告書の概要

木戸 裕

### 目 次

- |                       |                |
|-----------------------|----------------|
| I 調査の目的・方法            | III 本報告書の構成と要旨 |
| II 本報告書の視点            |                |
| 1 市民性の形成とEUの「青少年行動計画」 |                |
| 2 シティズンシップをめぐる青少年問題   |                |

調査及び立法考査局では、分野横断的で中長期的な立法上・政策上の重要課題について総合調査を実施している<sup>(1)</sup>。本報告書は、平成19-20年に実施した総合調査「青少年をめぐる諸問題」の成果をとりまとめたものである。調査を開始するにあたり、局調査員に加えて、青少年問題に造詣の深い外部有識者の助力を得て、共同してこの課題に取り組んだ。

ここでは、I. 調査の目的・方法、II. 本報告書の視点、III. 本報告書の構成と所収論文の要旨の順序で、本報告書の概要について簡単に記しておきたい。

### I 調査の目的・方法

近年、青少年<sup>(2)</sup>をとりまく社会環境は、たとえばネット社会の急速な進展に見られるように大きく変化している。こうした変化のなかで、薬物乱用、非行、いじめ等の問題行動の多発、出会い系サイトや学校非公式サイトなどインターネット上の有害環境の発生、あるいは子どもが被害者となるさまざまな犯罪や虐待の頻発等々、青少年の「安全と問題行動」をめぐって、さまざま問題状況が浮上している<sup>(3)</sup>。ニート、フリーター、若年失業者の増加、青少年間で拡大する格差なども、見逃せない大きな社会問題となっている。

青少年に関わる諸問題は、国会においても、国政の重要課題として、各所管の委員会において活発な論議が展開されている。とくに衆議院には、青少年問題について総合的な対策を確立するために「青少年問題に関する特別委員会」が設置されている。平成19年から20年にかけて同委員会では、たとえば児童虐待問題、子どもをネット上の有害情報から守るための方策、青

(1) 調査及び立法考査局が近年行った総合調査として以下のものがある。『少子化・高齢化とその対策』（調査資料2004-2）、『地方再生：分権と自律による個性豊かな社会の創造』（調査資料2005-1）、『拡大EU-機構・政策・課題』（調査資料2006-4）、『人口減少社会の外国人問題』（調査資料2007-1）。

(2) 「青少年育成施策大綱」（平成20年12月12日青少年育成推進本部決定）では、「0歳からおおむね30歳未満までの年齢層にある者」を「青少年」と総称している。本報告書で「青少年」という言葉を使用する場合、とくに一定の年齢を指していない。なお、成人年齢等の法定年齢については、次の資料が詳しい。佐藤令ほか著『主要国の各種法定年齢－選挙権年齢・成人年齢引下げの経緯を中心に』（基本情報シリーズ 2）（調査資料2008-3-b）国立国会図書館調査及び立法考査局、2008。

(3) 『平成20年版 青少年白書』（<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/hakusho.html>）第3章「青少年の安全と問題行動」を参照。

少年育成に関わる地域コミュニティの役割、情報モラル指導の推進などの諸問題について、参考人からの意見聴取も含め、多様な議論が展開されている。

行政機関を見ると、内閣府、警察庁、法務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省など多数にわたる府省が青少年をめぐる種々の問題に対応している。こうした府省間にまたがる施策を総合的、かつ効果的に推進するため、内閣総理大臣を本部長とする「青少年育成推進本部」が内閣府に設置されている。同本部は、青少年の育成に関わる基本的理念と中長期的な施策の基本方向を記した「青少年育成施策大綱」を策定し、これに基づき、国の様々な施策が推進されている。「青少年育成施策大綱」の基本的な考え方、重点となる課題、施策推進の柱と方向は、表1に記したとおりである。そのなかで困難な状況ごとの取組みの例として、障害のある青少年の支援、少年非行対策、不登校・ひきこもり対策、労働市場で不利な条件下にある青少年の自立支援、青少年の被害防止・保護、外国人青少年の支援などが挙げられている。いじめへの対処、ニート・フリーターの支援、青少年を取り巻く有害環境への対応（メディアを活用する能力の向上、携帯電話等のフィルタリングの普及促進などのインターネット上の有害情報対策等）などについても、この大綱のなかに盛り込まれている。

表1 「青少年育成施策大綱」の枠組み

基本となる考え方
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 青少年の立場を第一に考える。</li> <li>・ 社会的な自立を目指して、青少年の健やかな成長を支援する。</li> <li>・ 青少年一人ひとりの状況にふさわしい支援を、切れ目なく実施する。</li> </ul>
青少年育成施策推進の柱
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 青少年一人ひとりの健やかな成長の保障</li> <li>・ 親等への信頼感、自尊感情、規則正しい生活習慣等の健やかな成長の基礎の形成</li> <li>・ 社会で「生きる力」や創造力をはぐくむため、体験や交流等の充実</li> <li>・ 困難を抱える青少年に対し、関係機関等が連携して支援</li> <li>・ 社会総がかりで青少年の健やかな成長の支援、居場所づくりや課題解決の推進</li> </ul>
個別の青少年育成施策の推進の方向
<ol style="list-style-type: none"> <li>1 成長段階に応じた支援               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 青少年の健やかな成長の基礎の形成促進（乳幼児期～思春期）</li> <li>② 社会的自立に向けた取組の推進（思春期～青年期）</li> </ol> </li> <li>2 困難を抱える青少年の支援               <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 障害のある青少年の支援</li> <li>→ 児童虐待を受けた児童等要保護児童の支援</li> <li>→ 少年非行対策</li> <li>→ いじめへの対応</li> <li>→ 犯罪等の被害者の支援</li> <li>→ 不登校、ひきこもり等への対応</li> <li>→ ニート・フリーターの支援</li> </ul> </li> <li>3 青少年の健やかな成長を社会全体で支えるための環境整備               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 家庭、学校及び地域の相互の関係の再構築</li> <li>② 総合的なネットワークづくり</li> <li>③ 青少年を取り巻く有害環境への対応                   <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 青少年を有害環境から守る施策（メディアを活用する能力の向上、携帯電話等のフィルタリングの普及促進等インターネット上の有害情報対策等）</li> </ul> </li> </ol> </li> </ol>

（出典）「新しい『青少年育成施策大綱』の枠組み」（平成20年7月25日 青少年育成推進本部決定）にしたがい筆者作成。

法制面での動きを見ると、少子化対策<sup>(4)</sup>、食育<sup>(5)</sup>、自殺対策<sup>(6)</sup>といった分野における基本法の制定や施策の大綱・基本計画の策定、教育基本法など関係法律の改正や「教育振興基本計画」<sup>(7)</sup>策定等の取り組み、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」<sup>(8)</sup>の策定など、青少年の育成に深く関わる制度改正や新たな枠組みづくりなどが行われている<sup>(9)</sup>。さらに、その他の個別分野における取り組みとして、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」、「児童福祉法」、「児童虐待の防止等に関する法律」、「少年法」等の改正や「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」（平成20年法律第79号）の制定などが行われている<sup>(10)</sup>。

本総合調査は、こうした青少年をめぐる現状と課題を踏まえ、市民社会を担う青少年に対しどのような教育が施され、各種施策が講じられているのか、またそれらがどういう形で法制化されているのか等々について、単に学校教育の場のみにとどまらず、広く社会全体を視野において、政治、経済、社会の各領域からできる限り多角的かつ総合的に調査することを目的として実施したものである。

2年間にわたる調査のうち、平成19年においては、定例会をもつと同時に、外部の有識者を招いての説明聴取会等を開催し、関連情報の入手と理解に努めた。また国内及び外国における現地調査を実施し、できる限り生の実態にも触れることを心がけた。この間、説明をいただいた有識者のお名前と、国内及び外国における訪問先は、「おわりに」に記したとおりである。とりわけ平成19年10月には、本総合調査の一環として、英国のクレア・ブルマン氏（子ども・学校・家庭省青少年グループ専門官）を招聘し、「英国は少年犯罪にどう向き合ったか－英国における子どもの責任・親の責任－」と題する基調講演を中心とした「国際政策セミナー」を開催し、有益な示唆を受けた<sup>(11)</sup>。

平成20年においては、平成19年に得られた成果をベースとして、各メンバーがそれぞれの調査結果について定例会で中間報告しつつ、報告書の執筆にあたった。

## II 本報告書の視点

次に本報告書を取りまとめるにあたっての視点について言及したい。本報告書では、Ⅲで述べるように青少年のシティズンシップの確立という視点から青少年をめぐる諸問題を取り上げ、このテーマにアプローチすることを目指している。

そこでまず、EU(欧州連合)が策定している「青少年行動計画」を取り上げ、そのなかで目的とされている「市民性」(citizenship)の形成について見ていく<sup>(12)</sup>。次に、シティズンシップと

(4) 少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）

(5) 食育基本法（平成17年法律第63号）

(6) 自殺対策基本法（平成18年法律第85号）

(7) 「教育振興基本計画」（平成20年7月1日閣議決定）〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/keikaku/080701/002.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/080701/002.pdf)〉

(8) 同憲章は、経済界、労働界、地方の代表者、関係会議の有識者から構成される「ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議」により平成19年12月18日に策定された。〈<http://www8.cao.go.jp/wlb/government/pdf/charter.pdf>〉

(9) 前掲「青少年育成施策大綱」p.1を参照。

(10) 同上。

(11) 同セミナーの内容は、以下を参照。『英国における青少年をめぐる諸問題－平成19年度国際セミナー報告書』（調査資料2007-2）、国立国会図書館調査及び立法考査局、2008。

(12) EUにおけるヨーロッパ市民性形成の取り組みについては、新井浅浩「EUの市民性形成論」二宮皓編著『市民性形成論』（放送大学大学院教材）放送大学教育振興会、2008、pp.176-189を参照。

は何か、シティズンシップの形成にあたり、どのような取り組みが考えられるのかといった問題について、わが国とヨーロッパの先行研究を引用しつつ概観することにする。

## 1 市民性の形成とEUの「青少年行動計画」

EUの行政執行機関である欧州委員会は、EU市民の育成を目指した「青少年行動計画」<sup>(13)</sup>を2007年から2013年までの7か年計画として推進している。これは2000年から2006年まで実施された同名の計画を引き継ぐもので、2006年11月15日にヨーロッパ議会と閣僚理事会により採択されたものである<sup>(14)</sup>。

この計画は、15歳から28歳の青少年（場合により13歳から30歳）を対象とし、次のような目的をもっている<sup>(15)</sup>。

- ・ 青少年の市民性一般を形成し、そのなかでヨーロッパ市民性を促進する。
- ・ 青少年の連帯の推進、寛容の促進を図る。とくにEU内での社会的結束を図る。
- ・ 異なる国々の青少年間の相互理解を促進する。
- ・ 青少年に関わる活動の支援システムの質の向上、組織の能力の向上に寄与する。
- ・ 青少年の分野におけるヨーロッパ共同を促進する。

このように、この計画では「ヨーロッパの市民性」、「青少年の参加」、「文化の多様性」が優先的事項として掲げられ<sup>(16)</sup>、そのなかでもとくに「青少年のアクティブなシティズンシップの形成」が目指されているということができよう<sup>(17)</sup>。

この計画には、7年間で8億8500万ユーロ（約1100億円）が支出され、参加国もEU加盟国にとどまらずアイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、トルコを含む31か国が参加している<sup>(18)</sup>。

同計画は、表2に記したように、5つの行動から構成されている。

なお、こうしたヨーロッパ共同活動が行われる背景として、次のような点が指摘されている<sup>(19)</sup>。

- ・ 若者が政治的に無関心である。
- ・ ヨーロッパ議会選挙における青少年の投票率が低い。
- ・ ヨーロッパ統合に関わる各種プロジェクト間の連携が欠如している。
- ・ シティズンシップ教育の役割についての議論はあるが、主として中央レベルで集中的に行われているにすぎない。
- ・ ヨーロッパ横断的に行われるプロジェクトへの関わり方がさまざまである。

(13) Das EU-Programm JUGEND IN AKTION <<http://www.jugend-in-aktion.de/>>

(14) Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the 'Youth in Action' programme for the period 2007 to 2013.

(15) JUGEND IN AKTION-Das neue EU-Jugendprogramm ab 2007.  
<[http://www.jugendbuero.be/desktopdefault.aspx/tabid-1521//2518\\_read-28991/](http://www.jugendbuero.be/desktopdefault.aspx/tabid-1521//2518_read-28991/)>

(16) 同上。

(17) 前掲注(14)を参照（*Official Journal of the European Union* L 327, 24.11.2006, p.32）

(18) 前掲注(13)を参照。

(19) Youth, Citizenship & European Identities, European Commission Fifth Framework Programme, Youth and European Citizenship, Presentation by Claire Wallace Institute for Advanced Studies, Vienna  
<[http://www.sociology.ed.ac.uk/youth/docs/Claire\\_Aberdeen.ppt](http://www.sociology.ed.ac.uk/youth/docs/Claire_Aberdeen.ppt)>

表2 青少年行動計画

行動1：青少年のヨーロッパ
1-1 青少年交流（青少年の交流を促進する） 1-2 青少年イニシアティブ（青少年に関わるイニシアティブを支援する） 1-3 民主主義に関わるプロジェクト（青少年が民主的な生活に参加できるよう支援する）
行動2：ヨーロッパ・ボランティア活動
青少年が行うさまざまなボランティア活動を支援する。
行動3：世界の中の青少年
3-1 EUの近隣国との間の青少年協力 3-2 その他の国との間の青少年協力
行動4：青少年のための支援システム
4-1 青少年の分野においてヨーロッパレベルで活動する団体の支援 4-2 ユーロパ青少年フォーラム（European Youth Forum）※の活動の支援 4-3 訓練および青少年の仕事、組織における活動のネットワーク化 4-4 革新（innovation）と質を高めるためのプロジェクト 4-5 青少年の仕事、組織における情報活動 4-6 パートナーシップ（青少年を支援するため地域とのパートナーシップを強化する） 4-7 計画の構造化のための支援（ヨーロッパレベル、国レベル、地方レベルでこの計画の目的を達成するための措置） 4-8 計画実施の促進措置（この計画の実施がスムーズに進行するための広報など各種措置）
行動5：青少年の領域におけるヨーロッパ共同活動の支援
5-1 青少年政策形成者と青少年との交流 5-2 青少年の分野における理解と知識を改善する活動の支援 5-3 国際機関（欧州評議会、国際連合など）との共同作業

※1996年に創設された国際的なNGO組織。

（出典） Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the 'Youth in Action' programme for the period 2007 to 2013にもとづき筆者作成。

## 2 シティズンシップをめぐる青少年問題

そもそもシティズンシップという言葉は、どういう意味をもっているのか。本稿では、市民（citizen）という言葉とシップ（-ship）という接尾語が合体した「市民性」という訳語をあてることにする<sup>(20)</sup>。人はどのようにして市民性を獲得していくか。市民性の形成という視点から青少年問題を把握したいというのが、本報告書の意図するところである。

こうした市民性の形成といった場合、「シティズンシップ教育」（citizenship education）という新たな言葉が最近よく使用されるようになった<sup>(21)</sup>。

まず、わが国における政策関連の資料として、経済産業省「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」（委員長・宮本みち子放送大学教授）のまとめを見てみよう<sup>(22)</sup>。

同研究会によれば、シティズンシップとは、「多様な価値観や文化で構成される社会において、個人が自己を守り、自己実現を図るとともに、よりよい社会の実現に寄与するという目的のた

(20) 二宮皓編著『市民性形成論』（放送大学大学院教材）放送大学教育振興会、2008、p.3.

(21) 嶺井明子編著『世界のシティズンシップ教育—グローバル時代の国民／市民形成—』東信堂、2007、p.i.

(22) 『シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会報告書』2008、経済産業省、pp.20-21.

〈<http://www.meti.go.jp/press/20060330003/citizenship-houkokusho,honpen-set.pdf>〉

表3 シティズンシップの3つの活動

①公的・共同的な活動（社会・文化活動）
市民にとって、シティズンシップが発揮されるもっとも身近な分野として、公的・共同的な活動（社会・文化活動）。地域や学校、仲間などの中で、市民の多様なニーズや社会的な課題へ対応するために、政府でもなく企業でもなく、市民一人ひとりが自分たちの意思に基づいて、関係者と協力して取り組む。
②政治活動
民主主義社会での司法・立法過程や政策決定過程等において、積極的に関与・参画し、自分たちの生活を左右したり、社会の仕組みに影響を及ぼしたりする政策に、自分たちの意思を反映しようとする活動。
③経済活動
他者と関わり合い合いながら、社会が必要とする商品やサービスの生産・提供に参加すること。アクティブな消費者として、自分たちの生命や資産を守りながら、さらにそれに留まらず、社会全体にとってプラスと考えられる消費・生活行動を実現すること。

(出典) 『シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会報告書』2008, 経済産業省, pp.20-22にもとづき筆者作成。

めに、社会の意思決定や運営の過程において、個人としての権利と義務を行使し、多様な関係者と積極的に（アクティブに）関わろうとする資質<sup>(23)</sup>であると定義されている。

この定義に基づき、同研究会は、そうした資質を身につけるための教育のあり方、すなわちシティズンシップ教育のあり方を取りまとめ「シティズンシップ教育宣言」を発表している。シティズンシップを内包し、シティズンシップなしには成立しえない分野として、同研究会は①公的・共同的な活動（社会・文化活動）、②政治活動、③経済活動次の3つの活動を想定している<sup>(24)</sup>(表3を参照)。

一般的に、シティズンシップという言葉には、政治共同体の成員としての市民が平等に享受すべき諸権利という側面と、権利主体である市民に対して一定の義務の履行や公的な市民社会への貢献を要請する側面が同時に含まれる、とされている<sup>(25)</sup>。したがって、シティズンシップ教育とは、そのような権利と義務を担った市民としての自覚を養い、権利の行使の仕方や公的な市民社会にコミットする際のスキルを学ぶことを通じて、他者との共生の作法を子どもたちのなかに培っていく教育、と言われている<sup>(26)</sup>。

このように考えると、シティズンシップ教育には、いろいろな切り口がある<sup>(27)</sup>。ドイツの教育学者ヒンメルマン教授（ブラウンシュヴァイク工科大学）によれば、シティズンシップ教育は、人権教育、政治教育・市民の（civic）教育、政治制度・政治体制の学習、道徳教育、社会学習、経済学習、異文化間学習、メディア教育、グローバル学習（国際政治）、環境教育、ヨーロッパ学習、責任・市民としての勇気（Zivilcourage）・リーダーシップの学習、平和教育、法教育、価値教育等々、多彩な内容が盛り込まれたものとなっている。そしてこうした分野横断的な、総合的な学習の目指すところは、「民主主義の学習」（Demokratie-Lernen）であり、それがシティズンシップ教育であるとしている（図1を参照）。こういう幅広い分野がシティズンシップ教育という言葉の中に含まれている。

(23) 同上, p.20.

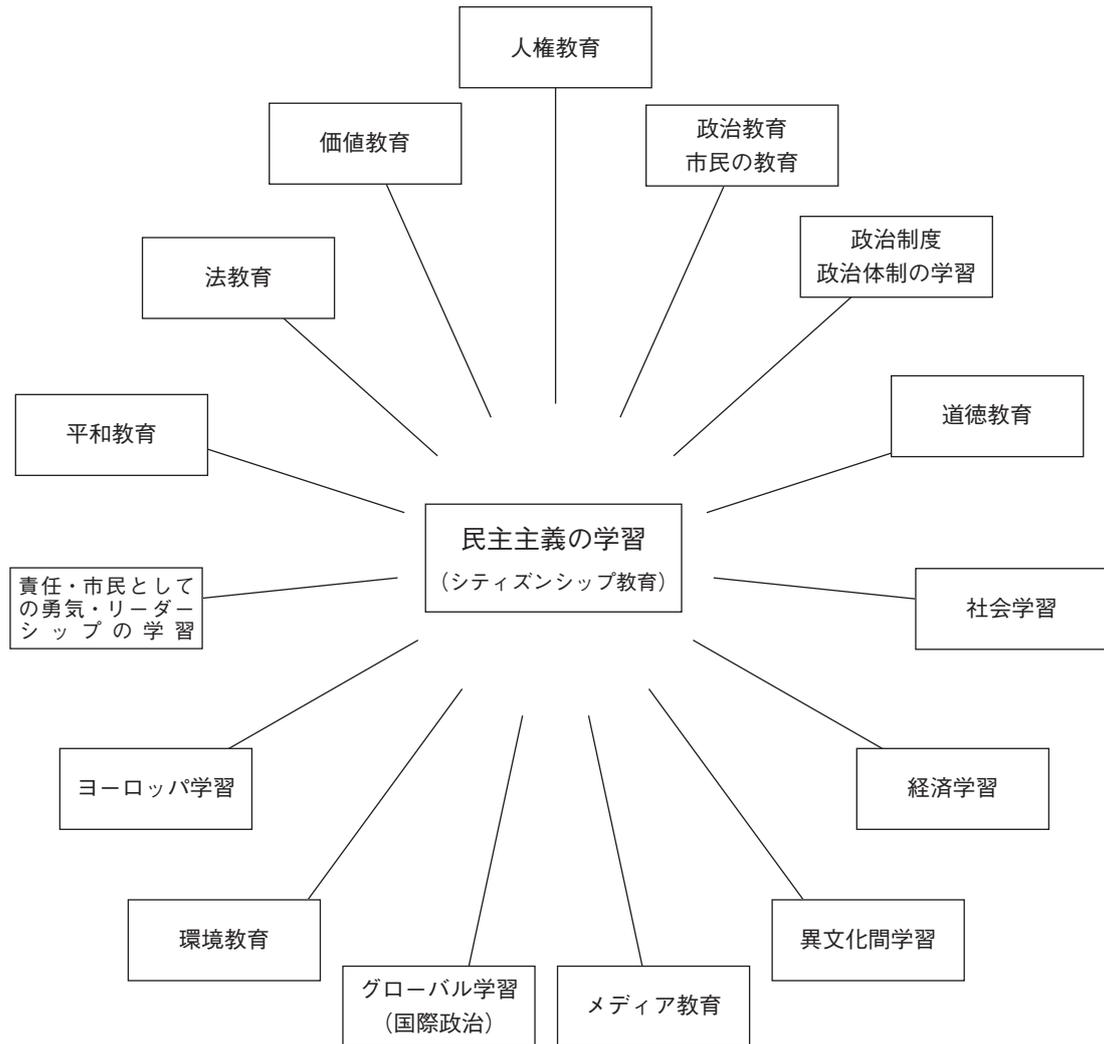
(24) 同上, pp.20-22.

(25) シティズンシップ研究会編『シティズンシップの教育学』晃洋書房, 2006, p.i.

(26) 同上。

(27) 前掲『シティズンシップの教育学』は、政治教育、法教育、人権教育、平和教育、歴史教育、愛国心教育、宗教教育、多文化教育、情報教育、環境教育、フェミニズム教育、性教育の12の分野の教育から構成されている。前掲注(25)pp.1-3.

図1 市民性教育の内容



(出典) 原図の出典は、G. Himmelmann, *Zukunft, Fachidentität u Standards der politischen Bildung* (本稿では、Politische Bildung Schweiz, Was ist EDC? (<http://www.politischebildung.ch/schweiz-international/international/edc-demokratie-erziehungsprojekt-des-europarates/was-ist-edc/>) から引用)

前述のヒンメルマン教授によれば、「民主的な能力をもった市民性を形成する教育」は、「統治形態」、「社会形態」、「生活形態」という3つの形態から構成されるとしている(表4を参照)<sup>(28)</sup>。教育にあたっての重点配分は、初等段階で「生活の形態」について、前期中等段階で「社会の形態」について、後期中等段階で「統治の形態」について、それぞれ重点をおいた学習が行われるとされている<sup>(29)</sup>。

このように見えてくると、シティズンシップ教育は、「民主的な市民育成のための教育」と言

(28) Gerhard Himmelmann, „Demokratie-Lernen als Lebens-, gesellschafts- und herrschaftsform,“ in: Gotthard Breit, Siegfried Schiele (Hrsg.), *Demokratie-Lernen als Aufgabe der politischen Bildung*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2002, S.29. ヒンメルマン教授の所説に言及している邦語文献として、田口康明・中山あおい「ドイツー政治教育からシティズンシップ教育へ」嶺井明子編著『世界のシティズンシップ教育ーグローバル時代の国民／市民形成ー』東信堂, 2007, pp.171-183を参照。

(29) Himmelmann, *op.cit.* (28), S.33.

表4 民主主義の教育

生活の形態	社会の形態	統治の形態
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 市民性／公正</li> <li>- 寛容</li> <li>- 生活様式の多様性 (幸福の追求)</li> <li>- 機会の多様性</li> <li>- 連帯性</li> <li>- 自己組織化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 多元主義</li> <li>- 社会的な多様化</li> <li>- 平和的な紛争処理</li> <li>- 競争／市場経済</li> <li>- 公開性／公共性</li> <li>- 市民社会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 人権／法治国家</li> <li>- 選挙／主権者としての国民</li> <li>- 議会主義／選挙による競争</li> <li>- 三権分立</li> <li>- 社会保障</li> </ul>

(出典) Gerhard Himmelmann, „Demokratie-Lernen als Lebens-, gesellschafts-und herrschaftsform,“ in: Gotthard Breit, Siegfried Schiele (Hrsg.), *Demokratie-Lernen als Aufgabe der politischen Bildung*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2002, S.29.

うように捉えてよいであろう。内容的には、広い意味での政治教育 (Politische Bildung) と言うこともできよう。その場合、ここで言う、政治教育とは、単に、政治機構、議会制度、選挙制度等々を学習するだけにとどまらない。青少年は、社会の中でどのようにして、アイデンティティを確立していくのか、どのようにしてシティズンシップを形成していくのか、また社会は、それにどのように関与しているのか、そういう「民主主義社会における共同体の基礎となり、社会に対し責任をもって行動できる、市民が主体の社会を形成する」、そういう意味での政治教育であり、それがシティズンシップ教育であるとまとめることができよう<sup>(30)</sup>。

最後に、広島大学二宮皓教授は、カナダの研究者による市民性論を手がかりに、シティズンシップ (市民性) を4つの側面から整理している<sup>(31)</sup>。

- ① 公民的側面 (社会の民主的概念に関係する目標によって市民が共通して追求する生活様式に関係する次元)
- ② 政治的側面 (投票権や政治的参加権)
- ③ 社会・経済的側面 (社会における個人間の関係や政治的空間における参加権に関係する次元)
- ④ 文化的・集团的側面 (ますます高まる社会の多様性、移民や他の文化に開かれた多様性を社会がどのように考慮するかそのマナーに関係するもの)

以上見てきた先行研究をもとにして、本報告書では、Ⅲで述べるような視点で全体の構成を組み立ててみた。

### Ⅲ 本報告書の構成と要旨

Ⅱで見たように、本報告書では、青少年を取り巻く問題状況の把握とそれへの対処という記述にとどまらず、現代社会が遭遇しているさまざまな問題のなかで、また社会が大きく変動しているなかで、青少年のシティズンシップをどのように確立していくかを課題として、青少年をめぐる諸問題に迫ることを試みた。そこで、これまで紹介したようなシティズンシップに関する諸研究等を参考にして、政治、経済、社会の各側面から、青少年に関わる諸問題をピック

(30) 二宮 前掲書 pp.26-39.

(31) 二宮 前掲書 pp.15-16.

アップし、最後に、青少年をめぐる政策と実践、および理論という構成で全体をまとめてみた。その際それぞれのテーマについて出来る限り多角的、総合的に取り組むことを心がけた。

なお、本稿でいう政治とは、立法、司法、行政に関わる民主主義の政治制度を意味しており、そのなかには国際社会のなかにおける人権の問題といった内容までを包括する幅広い意味も持っている。経済においても、現代経済のしくみを念頭に置いてそこから発生した問題に焦点をあてている。こうした政治、経済の両面から浮かび上がってくるのが、青少年をめぐる現代社会の諸課題である。以上のような観点から、政治、経済、社会の問題を把握し、論文の構成を考えてみた。

論文の構成を見ると、政治、経済、社会の各領域からなる個別の論文の寄せ集めの観を与えるかもしれないが、前述のとおり、本報告書全体を通して貫いている執筆の立脚点をひとつのキーワードで表わせば、それは「シティズンシップ」（市民性）をめぐる諸相と青少年問題とすることができる。国家の将来を担う成員としての青少年が享受すべき市民としての権利と、青少年が市民として担わなければならない義務の履行、そして青少年が権利と義務とを行使できる枠組みを国家はどのように形成しているのか、また形成すべきか、こうした視点に立って、青少年をめぐる諸問題にアプローチすることとした。

以下、本報告書の全体的内容をまとめると次のようになる。

I 政治的側面では、英米のシティズンシップ教育とその課題を政治教育の取り組みを中心に見ていくとともに、青少年の政治教育と議会の関与について取り上げる。また、青少年保護に関する各国憲法の規定も紹介する。青少年の犯罪事件とその情報開示をめぐる諸問題もこうした見地からこれをとらえている。「児童の権利条約」は、青少年の市民としての権利の行使を国際的に保障したものである。

II 経済的側面では、金融経済教育と、所得格差や階層が青少年にもたらす教育格差の問題について扱う。いずれも市民性の形成を念頭に置いた青少年問題を、経済的観点から言及している。

III 社会的側面からは、食育、インターネット利用の現状と問題、体験活動をめぐる経緯と課題、若年者の就業支援の問題を取り上げる。ここでは、市民としての青少年の育成、保護等々について、具体的にその論点を探っていく。

このように、I II IIIでは、政治、経済、社会の三側面から青少年問題をめぐる諸相を、「シティズンシップ」という概念をひとつのキーワードとして検証する。これを受けて、IVでは、英国をひとつの事例にして、分野横断的に総合的な見地から問題を概観するとともに、青少年をめぐる規範意識の変容という角度から、青少年問題の理論的背景を展望してみた。

以下、各論文ごとの要旨をまとめておく。

## I 政治的側面から

### 1 英米のシティズンシップ教育とその課題－政治教育の取り組みを中心に－（奥村牧人）

英国とアメリカでどのようなシティズンシップ教育が行われているかを紹介する。英国では、「シティズンシップ」を法令教科と定め、ナショナルカリキュラムを基礎にシティズンシップ教育を推進している。アメリカでは、州や学校区、民間団体が主導的にシティズンシップ教育を実施している。社会の構成員としての「市民」が備えるべき「市民性」を育成する教育、集

団への所属意識、権利の享受や責任・義務の履行、公的な事柄への関心や関与などを開発し、社会参画に必要な知識、技能、価値観や傾向を習得させる教育が目指されている。

## 2 青少年の政治教育と議会の関与—英国の事例を中心に—（武田美智代）

議会と青少年を近づけようとする各国の取り組みを、英国の事例を中心に紹介する。議会は、民主的価値を実現する代表民主制の典型的な機関であり、青少年が模擬議会等を通じて、議会の役割を認識し活動に参加することは、青少年の政治過程への参加を促す意味でも重要なことである。各国議会は、青少年に代議制について興味を持たせるといった課題を重視しており、将来の政治参加に向けた活動が行われている。また「議会」の名称を付して青少年の政治教育に積極的に関わっている英国青少年議会の活動を概観する。

## 3 諸外国の憲法における青少年保護規定（山岡規雄）

諸外国の青少年保護規定について、①直接に規定している国、②連邦の立法事項又は連邦と連邦構成主体との競合的立法事項として列挙している国、③表現の自由の制約事項として規定している国、④青少年の福祉の増進を規定している国に類型化し、以下の点を明らかにする。①憲法に青少年保護規定を設ける国が多くなっているが、その規定はあくまでも社会目標としてのプログラム規定的な性格を有するものが多い。②わが国の憲法改正論議の状況を鑑みると、青少年保護規定を導入すべきであるという見解はあまり目立って主張されてはいない。

## 4 アメリカの少年犯罪事件と情報公開（大月晶代）

アメリカの少年司法制度と少年審判の公開について取り上げる。アメリカでは、少年司法制度は州によって異なる。すべての州において、少年事件を管轄する特別な裁判所が設置されているが、少年審判の公開に関しては、州によって様々である。本稿では、アメリカの少年司法制度と少年事件の情報の扱いを概観し、少年審判の公開に関して、法律で原則公開としているフロリダ州、公開する罪名を法律で列挙しているカリフォルニア州、原則非公開としているアラバマ州の仕組みを紹介する。

## 5 子ども観の変容と児童権利条約（濱川今日子）

児童権利条約において子どもの市民的自由が確認されるまでの、子ども観の歴史的変容と子どもの権利の拡充と同条約における子どもの市民的自由条項の内容について見ていく。児童権利条約において、従来保護の対象と見られていた子どもを、権利の主体として捉えるようになった。子どもの権利主体としての地位を確認し、市民的権利を規定した点で注目されるが、自由権の行使に対しては、親の指示・指導権を認めるなど、慎重な制約も加えられている。子どもの成熟度を的確に見定め、保護と自律のバランスのとれた指導または措置が求められている。

# II 経済的側面から

## 1 金融経済教育（小池拓自）

経済社会や金融市場の自由化と発展によって、広く一般の国民も経済金融知識を持つことが必要となっている。金融経済教育とは、経済の仕組みや労働の意義を学ぶことを土台として、

経済と金融の基本を知り、自らのお金を適切に管理・運用する知識と技能習得させるための教育である。すなわち、金融経済教育の体系は、「生きる力」、シティズンシップを育むためのプログラムである。「貯蓄から投資」などの国策や金融業界の利害から離れて、金融経済教育が、国民一人一人に不可欠の基本的能力（リテラシー）をもたらす教育となることを期待したい。

## 2 子どもの教育格差（梶 善登）

親の所得格差や階層が子どもの教育格差に及ぼす影響について論じる。近年、子どもを取り巻く環境が変化しつつあり、教育を媒介とした親から子どもへの格差の連鎖が懸念されている。子どもの教育機会や学習意欲が、親の階層や所得によって決定され、親の格差が子どもに連鎖するような社会となる可能性が強まることにもなろう。親の所得や階層によって、機会の不平等が生じ、将来の人生が固定されるようになれば、人々は意欲を失い、活気のない停滞した社会になりかねない。子どもに将来の可能性を等しく与える政策が望まれよう。

## Ⅲ 社会的側面から

### 1 食育（千葉 諭）

「食」は、子どもたちをはじめ、すべての国民が心身の健康を確保し、生涯にわたって生き生きと暮らしていくために必要不可欠なものである。「食」は人間形成にも深く関わっている。しかし、近年、国民の食生活をめぐる環境が大きく変化し、その影響が顕在化している。栄養の偏り、不規則な食事、肥満や生活習慣病の増加、食の海外への依存、伝統的な食文化の危機、食の安全等、様々な問題が生じている。食育の意義やその背景、食育基本法や食育推進基本計画の概要とこれに基づく食育推進施策の動向等について概観する。

### 2 青少年の携帯電話等からのインターネット利用の現状と問題（中里 孝）

青少年によるインターネットや携帯電話等の利用に関連して、問題が指摘されることが増えている。インターネットや携帯電話等を所与のものとして育つ世代に必要なのは、正負両面を正しく理解し、コントロールする術を見につけることである。そのためには、教え導く立場の大人も正しい知識を持たなければならない。青少年による利用の現状と問題、対策のひとつとしてのフィルタリングサービス、青少年インターネット環境整備法の制定等について概観する。官民挙げて様々な取り組みが行われており、今後の動向を注視していく必要がある。

### 3 体験活動をめぐる経緯と課題（西願博之）

学びの本来的意義を回復し、青少年の社会的自立を促すために、単なる知識の修得にとどまらず、実感を伴った直接体験を通じて、情操、問題解決能力、職業観等を育むことが重要となっている。自然体験、職場体験といった各種体験活動は、改正教育基本法を踏まえて、今後、学校教育において一層重視されることになる。ただし、その実施に当たっては、コーディネート機関・団体とも連携して、国公立青少年教育施設等、学校外の協力を得ていく必要がある。このため、体験活動に係る施策、実施体制を大局的に捉え直すことが有益である。

#### 4 若年者の就業支援—EU、ドイツ、イギリスおよび日本の職業教育訓練を中心に—(松井祐次郎)

日本とヨーロッパの若年就業支援政策を概観し、今後の課題を整理する。低賃金、不安定雇用の若者は、どのコミュニティに属することもできず、社会とのつながりが持てなくなり、「社会的排除」の状況に陥りかねない。イギリスでは「社会的排除ユニット」という内閣直属の組織を設け、省庁横断的に社会的排除対策に取り組んだ。EUのリスボン戦略でも、社会的排除に対する最高の安全装置は雇用であるとされている。若者にとって就業は、単なる経済活動への参加にとどまらず、まさに「社会への参加」であるという点に眼を向ける必要がある。

### IV 青少年問題をめぐる政策と実践、理論

#### 1 青少年対策と子育て責任のあり方—ペアレンティングと責任—(山本 聡)

英国では、青少年行政の改革を進めるために「子ども・学校・家庭」省が新設され、従来機関ごとにばらばらであった子どもの諸問題を連携・協力しながら包括的に対応できる体制がとられている。その根底には「どの子どもも重要である」というポリシーがある。「すべての子どもが継続的な支援と保護を受け、最善のスタートを切ることが出来る」よう、年齢や地域の実情に応じた政策プログラムを実現しようという前向きな姿勢が示されている。国が積極的に、財源をつけて科学的根拠に基づくプログラムを実践していこうとする姿勢は注目される。

#### 2 英国における子どもに関する公的サービスの展開(神 陽子)

英国は近年、子どもに関する公的サービスの改革を行っている。その第一は、新サービスを行うためのネットワークの充実化である。次に、家族とのパートナーシップの考慮である。第三に、子どもの意見を聞く態勢についてである。この変革は、子どもの公的サービス政策における政府と地方当局と市民の関係性を対等なパートナーシップ関係とするように促す一面を持つ。また、多くのプログラムが、地域の人々の理解や参加を求めるものであることから、国内の全ての市民の参加と協働が必要となる国家プロジェクトに発展する可能性も考えられる。

#### 3 規範意識はなぜ変容するのか? : 社会システムの変遷と個体内における変動(藤澤 文)

子どもの規範意識について言及する試みとして、社会的要因から検討する立場と、心理的要因から検討する立場がある。前者によれば「規範意識の低下」といった行為の出現は、社会変動に伴い社会における価値が変容した結果であると解釈される。後者から検討する立場によると、青年期には規範に対して相対主義を示すことが明らかにされており、この時期に生じる規範意識の希薄性の持つ発達の意味について考慮する必要性が挙げられる。したがって、社会的要因と心理的要因の2つの観点から検討する必要があると考えられる。

全体を通して当初の構想どおりに全体が展開されているとは言い難いがたい点が多々あるが、わが国の国政課題とのかかわりの中で、市民社会に生きる青少年の現状と課題について、本報告書が多少なりともその全体像を浮き彫りにすることができれば幸いである。

# I 政治的側面から

# 英米のシティズンシップ教育とその課題

## —政治教育の取り組みを中心に—

奥村 牧人

### 目次

I はじめに	III アメリカ
II イギリス	1 背景
1 背景	2 政府の施策
2 政府の施策	3 学校での取り組み
3 学校での取り組み	4 民間諸団体の取り組み
4 民間諸団体の取り組み	5 今後の課題と展望
5 今後の課題と展望	IV おわりに

## I はじめに

シティズンシップ教育(citizenship/civic education)<sup>(1)</sup>は、「社会の構成員としての『市民』(citizen)が備えるべき『市民性』(citizenship)を育成するために行われる教育であり、集団への所属意識、権利の享受や責任・義務の履行、公的な事柄への関心や関与などを開発し、社会参画に必要な知識、技能、価値観や傾向を習得させる教育<sup>(2)</sup>と定義される。

シティズンシップ教育が、広く国際社会で注目され始めたのは1990年代のことである。90年代には、欧米主要国の政府が、シティズンシップ教育に関するスタンダードや報告書の作成、ワーキング・グループの設置を推進した。各国の主な動きを挙げると、1994年、アメリカでは民間団体が連邦政府の支援を受けて、「市民科と政治の全米共通スタンダード(National Standards for Civics and Government)」を作成し、同じ年に、オーストラリア連邦政府が、市民育成の教育計画を推進するため、「市民科専門家グループ(civics expert group)」を設置している<sup>(3)</sup>。1996年には、フランスの公的な文書において「シティズンシップ教育(éducation à la citoyenneté)」という概念が初めて登場し<sup>(4)</sup>、その翌年には、イギリス政府が、シティズンシップ教育についての議論を加速させるために「シティズンシップ諮問委員会(Advisory Group on

(1) citizenship educationとcivic educationについて、例えば、コーガン(ミネソタ大学名誉教授)らは、civic educationは一般的に、学校の学習過程で教えらるる教科を指し、citizenship educationは、学内の学習に加えて、家庭、宗教団体、メディアなど学外の非公式の学習全体を含む、より包括的な用語として用いるべきである、としている。John J. Cogan, Paul Morris, Murray Print, *Civic Education in the Asia-Pacific Region Case Studies Across Six Societies*, RoutledgeFalmer, 2002, p.145. だが、実際には2つの用語は区別されずに用いられる場合が多いことから、本稿では、両者を含む包括的な概念として、シティズンシップ教育(citizenship/civic education)と表記する。

(2) 今野喜清・新井郁男、児島邦宏(編集代表)『学校教育辞典』教育出版, 2003, pp.367-368.

(3) 嶺井明子編『世界のシティズンシップ教育』東信堂, 2007, p.101.

(4) 藤井佐知子「フランスの市民形成論(1)—歴史的・社会的文脈—」二宮皓編『市民性形成論』放送大学教育振興会, 2007, p.135.

Citizenship)」を設置した。その後、90年代後半から21世紀初頭にかけて、国際教育到達度評価学会（International Association for the Evaluation of Education Achievement：IEA）をはじめとする民間団体や専門家らが、シティズンシップ教育に関するクロス・ナショナル調査を相次いで発表した<sup>(5)</sup>。

こうしたシティズンシップ教育に対する世界的な関心の高まりは、グローバル化の進展と無関係ではない。グローバル化による国家や企業の組織原理の衰退、国内社会における文化・宗教・民族的多様性の拡大は、多元的な社会を統合する手段の一つとしてのシティズンシップ教育に注目を集めるきっかけとなった。

本稿では、2002年から「シティズンシップ」を法令教科と定め、ナショナルカリキュラムを基礎にシティズンシップ教育を推進しているイギリス、州や学区、民間団体が主導的にシティズンシップ教育を実施しているアメリカを取りあげ、両国の学校現場での活動を中心としたシティズンシップ教育の取り組みを考察する。その際、シティズンシップ教育の中でも、特に市民と政治との関わり、すなわち政治教育の学習に重点を置いて論じる。

## II イギリス

### 1 背景

イギリス<sup>(6)</sup>の学校教育において、シティズンシップ教育は長らく周辺的地位にとどまっていた。シティズンシップ教育や政治的価値観・態度の習得に関して、政府の学校に対するあからさまな関与は避けるべきとするのが、イギリスにおける支配的な考え方であった<sup>(7)</sup>。

だが、1990年代頃からシティズンシップ教育の必要性がこれまでになく注目されるようになった。直接的な契機は、「若者の疎外（youth alienation）」と呼ばれる諸問題である。具体的には、若者の政治的無関心や低投票率をはじめ、学校の無断欠席、暴力・犯罪行為の増加など、様々な場面で若者の政治や社会に対する疎外感が深刻な問題として現れた。加えて、移民の増加によるイギリス社会の多文化社会化、共通の価値観の欠如といった問題が進行し、異なる民族や宗教にアイデンティティをもつ人々の共通の基盤を形成するために、シティズンシップ教育に対する期待が高まっていった。

また、90年代後半には、ヨーロッパ人権条約の国内法化に伴う1998年人権法（Human Rights Act 1998）の施行、スコットランド及びウェールズ議会の創設を含む憲法改革の動きがあった<sup>(8)</sup>。こうした動きは、シティズンシップを国家の枠組みで捉えるだけでなく、ヨーロッパやイギリス連邦（Commonwealth）、さらには世界という観点から捉え直す契機となった。

以上のような社会的・政治的背景の下、シティズンシップ教育がその内容や方法において、

(5) W. O. Lee and Jeffrey T. Fouts ed., *Education for Social Citizenship: Perceptions of Teachers in the USA, Australia, England, Russia and China*, Hong Kong University Press, 2005, pp.4-9. なお、国際教育到達度評価学会（以下IEA）は、1960年に設立された国際学術団体であり、現在60の国・地域又はそれを代表する教育研究機関が加盟している。IEAは、各国の教育に関する実証的な比較研究を行うことで広く知られている。辰野千壽・石田恒好・北尾倫彦『教育評価事典』図書文化社、2006、p.492.

(6) イギリスは、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドから構成されるが、本稿ではイングランドのシティズンシップ教育について考察する。

(7) Devid Kerr, "Re-examining Citizenship Education in England," Judith Torney-Purta et al., ed., *Civic Education Across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, IEA, 1999, p.204.

(8) Audrey Osler and Hugh Starkey, "Citizenship Education and National Identities in France and England: inclusive or exclusive?," *Oxford Review of Education*, vol. 27, no.2, 2001, p.288.

地方や学校ごとにばらばらに実施されている状態は望ましくないとの社会的合意が生まれ、ブレア労働党政権下でシティズンシップ教育の必修化が具体性を伴って議論されるようになったのである。

## 2 政府の施策

### (1) 中等教育における「シティズンシップ」の必修化

「私に、政府の3つの主な優先事項を尋ねてください。そうすると、私は言うでしょう。教育、教育、そして教育であると」<sup>(9)</sup>。首相就任前の労働党大会で、ブレア首相はこのように演説した。教育政策は、ブレア労働党政権にとって最重要政策の1つであった。

ブレア政権が発足して半年後の1997年11月、ブランケット教育雇用大臣は、バーナード・クリック(ロンドン大学教授)を議長とするシティズンシップ諮問委員会を設置し、シティズンシップ教育の強化について検討するよう依頼した。翌年9月、同委員会は、『シティズンシップの教育と学校における民主主義の教授』と題する報告書(以下『クリック・レポート』)を公表した<sup>(10)</sup>。

『クリック・レポート』は、イギリスにおいて「公的生活に対する無関心、無知、冷笑的な態度(シニシズム)が懸念すべき段階にある」とし、イギリスが「参加する市民から構成される国(a nation of engaged citizens)とならなければ、我々の民主主義は安泰でない」と警鐘を鳴らした<sup>(11)</sup>。そのうえで、「能動的な市民(active citizens)」の育成のために、①社会的道徳的責任、②地域コミュニティへの参加、③政治リテラシー(習熟)から構成されるシティズンシップ教育の重要性を説き、「シティズンシップ」を法令教科とするように勧告した<sup>(12)</sup>。その際、「シティズンシップ」には、他の法令教科のように詳細な学習内容(input)を規定せず、学習成果(output)のみを厳密に定め、学校が地域の実情に即して柔軟に対応できるようにすべきと提言した<sup>(13)</sup>。

加えて、同レポートは、シティズンシップ教育の実施について、次のことに留意すべきと記した。第一に、シティズンシップ教育では、政治的に議論のある問題(controversial issues)に関する論議を含むことが前提であるという点である。生徒の父兄や世論が、シティズンシップ教育の導入によって、生徒に偏った理解や教化がもたらされるのではないかと懸念する向きがあることを指摘しつつも、「開かれた、十分な議論は、健全な民主主義にとって不可欠である」との立場を明らかにした<sup>(14)</sup>。第二に、シティズンシップ教育は、家庭、メディア、生徒の周囲の環境など様々な要因によって影響を受けるが、学校にはその中心的役割が期待されているという点である。

このシティズンシップ諮問委員会の勧告を受けて、1999年、政府は『全国共通カリキュラム』を改訂し、「シティズンシップ」を中等教育(キーステージ3、4)<sup>(15)</sup>における法令教科とし、

(9) 小堀真裕『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房、2005、p.139。

(10) Citizenship Advisory Group, *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools: Final report of the Advisory Group on Citizenship*, 1998.9.22, p.8.  
([http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/6123\\_cricket\\_report\\_1998.pdf](http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/6123_cricket_report_1998.pdf))

(11) *ibid.*, para. 1.5.

(12) *ibid.*, paras. 1.8, 4.1.

(13) *ibid.*, para. 4.2.

(14) *ibid.*, para. 1.9.

(15) イギリスの義務教育は、5歳から16歳までであり、教育課程は初等教育のキーステージ1、2、中等教育のキーステージ3、4の4段階で区切られている。5-7歳までがキーステージ1、7-11歳がキーステージ2、11-14歳までがキーステージ3、14-16歳までがキーステージ4と設定されている。

2002年から必修化すると決定した。1999年カリキュラムは、知識、技能、理解を三本柱として生徒が社会に参加する「見識ある市民 (informed citizen)」となることを目標と定めた<sup>(16)</sup>。

(2) シティズンシップ教育と多様性 —ナショナルカリキュラムの改訂—

その後、イギリスでは、移民の急増、9・11同時多発テロ事件 (2001年9月)、ロンドン同時多発テロ事件 (2005年7月)などを契機に、文化・宗教・民族的多様性やイギリス人らしさ (Britishness) に関する議論が俄かに活発化し、シティズンシップ教育でも多様性の問題に関心が集まっていった。閣僚からは、イギリス的価値 (British value) や国民意識 (national identity) をシティズンシップ教育にとり入れるべきとする発言が相次ぎ、イギリス教育水準局 (the Office for Standards in Education : OFSTED) や有識者からは、民族・宗教グループなど国内の社会集団に対する理解がシティズンシップ教育において充分に取り扱われていないとの指摘がなされた<sup>(17)</sup>。

こうした議論を背景に、2007年1月、教育技能省 (現子ども・学校・家庭省) の委託を受けて、キース・アジェグボ (元Deptford Green School校長) を長とする、カリキュラム・レビュー・グループが『カリキュラム・レビュー：多様性とシティズンシップ』 (以下『アジェグボ・レポート』)

図1 2007年ナショナルカリキュラム (シティズンシップ：キーステージ3) の概要

<p><b>I キー概念</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民主主義と公正</li> <li>2. 権利と責任</li> <li>3. アイデンティティと多様性：イギリスで共に生きる</li> </ol>	<p><b>III 学習範囲と内容</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①政治的権利、法的権利、人権、市民の責任</li> <li>②法、司法制度の役割と若者との関係</li> <li>③イギリスの議会制民主主義と政府の特徴 (投票、選挙を含む)</li> <li>④言論の自由、多様なものの見方、世論を形成・感化するメディアの役割及びそれらの活用</li> <li>⑤コミュニティや環境を左右する決定に影響を与えることのできる、個人、団体、組織の行動</li> <li>⑥地方と国家の相違や対立に対処する方策</li> <li>⑦地域コミュニティのニーズ、公私のサービスを通してどのようにそのニーズを満たすか</li> <li>⑧経済に関する意思決定がどのように行われるか (公金の出所、公金の用途を誰が決定するかを含む)</li> <li>⑨イギリス社会の変化 (共有される理念、信条、文化、アイデンティティ、伝統、ものの見方、価値の多様性を含む)</li> <li>⑩イギリスへの移民、イギリスからの移民、イギリス内の移民とその原因</li> <li>⑪イギリスとEU、欧州、イギリス連邦、国連、グローバルコミュニティとしての世界との関係</li> </ol>	<p><b>IV カリキュラムが提供する機会</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①時事問題、政治的議論のある問題 (若者が関心のある問題を含む) についてグループやクラス全体で討論する</li> <li>②シティズンシップの技能を活用することによってシティズンシップの知識と理解を発展させる</li> <li>③個人と集団の作業、それぞれにおいて異なる役割と責任を遂行する</li> <li>④学校と地域コミュニティ活動に参加する。</li> <li>⑤個人として、集団の一員として、意思決定やキャンペーン運動を含む活動に参加する</li> <li>⑥可能な範囲で地域コミュニティの諸団体と活動を共にする</li> <li>⑦様々な政治問題において法、道徳、環境、歴史、社会的側面を考慮する</li> <li>⑧様々な話題に関連して、学校、地域、地方、国家、ヨーロッパ、国際社会、グローバルなど、幅広い文脈を考慮する</li> <li>⑨情報源、意思伝達手段として様々なメディアやITツールを活用する</li> <li>⑩他の教科やカリキュラム分野の活動とシティズンシップを関連づける</li> </ol>
<p><b>II キープロセス</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 批判的考察と探求</li> <li>2. 意見表明と代弁</li> <li>3. 見識と責任ある行動</li> </ol>		

(出典) Qualification and Curriculum Authority, *Citizenship Programme of study for key stage 3 and attainment target*, 2007. ([http://curriculum.qca.org.uk/uploads/QCA-07-3329-pCitizenship3\\_tcm8-396.pdf?return=/key-stages-3-and-4/subjects/citizenship/keystage3/index.aspx](http://curriculum.qca.org.uk/uploads/QCA-07-3329-pCitizenship3_tcm8-396.pdf?return=/key-stages-3-and-4/subjects/citizenship/keystage3/index.aspx)) を基に筆者作成。

(16) 日本ボランティア学習協会編『英国の「市民教育」』日本ボランティア学習協会, 2000.3.

(17) Dina Kiwan, "Citizenship education in England at the cross-road? Four models of citizenship and their implications for ethic and religious diversity," *Oxford Review of Education*, vol.34, no.1, 2008.2; William Stewart, "Britishness will be hard to teach; Subject," *Times Educational Supplement*, 2008.3.14.

を提出した。同レポートは、『クリック・レポート』で示された①社会的道徳的責任、②コミュニティへの参加、③政治リテラシーに加えて、「アイデンティティと多様性」を4つ目の柱とするように提言した<sup>(18)</sup>。

2007年7月、『アジュグボ・レポート』を受けて、中等教育の全国共通カリキュラムが改訂され、2008年9月から新カリキュラムの下で授業が実施されることになった(図1を参照)。新カリキュラムは、基本的に1999年カリキュラムの内容を踏襲しているが、学習内容に関する記述が減少し、教育現場に柔軟性を与えるものとなった。その代わりに、教科を基礎づける「キー概念」や「キープロセス」が盛り込まれた。

新カリキュラムでは、「シティズンシップ」の教科だけでなく、歴史や地理など他の教科においても文化的多様性がキー概念の1つに挙げられるなど、教科横断的に文化的多様性を重視する姿勢が窺える。

### 3 学校での取り組み

2(1)で述べたとおり、「シティズンシップ」は、2002年から中等教育(11-16歳)において初めて必修化され、ナショナルカリキュラムが作成されている。カリキュラムは、中等教育にあたるキーステージ3(11-14歳)、4(14-16歳)の達成目標として、生徒が社会に対する幅広い知識と理解を持つだけでなく、自分の意見を表明するために異なる種類の情報ソースを使用できること、学校や地域社会の活動に参加し、個人での活動、集団における活動の中で自らの責任を発揮できることなどを挙げている。ここでは、単に生徒が社会に関わる知識や理解を増やすだけでなく、自らが社会の活動に参加し、行動することが重視されている。また、学習到達度の評価については、2004年夏からキーステージ3にのみ学校に義務付けられることになった<sup>(19)</sup>。

「シティズンシップ」は法令教科となったとはいえ、必ずしも時間割に特定の時間を設けて実施する必要はない。例えば、生徒は、「歴史」、「健全な個人と社会の教育(Personal and Social Health Education: PSHE)」、「宗教教育(Religious Education: RE)」といった単一の教科において学ぶこともあれば、教科外活動(extra-curricular activities)、特別行事、全校生徒が集まるアセンブリー・タイム(全校集会)などを利用して学ぶこともある<sup>(20)</sup>。

2004年と2006年の比較調査によると、シティズンシップ教育に特定の時間を設けている学校が減少傾向にある一方、教科外活動やアセンブリー・タイムを用いた授業の増加が顕著であった<sup>(21)</sup>。

中等教育におけるシティズンシップ教育のアプローチの変化については、アイアランド(イギリス全国社会研究センター上席研究員)らによる調査がある<sup>(22)</sup>。アイアランドらは、カリキュラ

(18) Department for Education and Skills, *Curriculum Review Diversity & Citizenship*, 2007.1, p.12. [http://publications.teachernet.gov.uk/eOrderingDownload/DfES\\_Diversity\\_&\\_Citizenship.pdf](http://publications.teachernet.gov.uk/eOrderingDownload/DfES_Diversity_&_Citizenship.pdf)

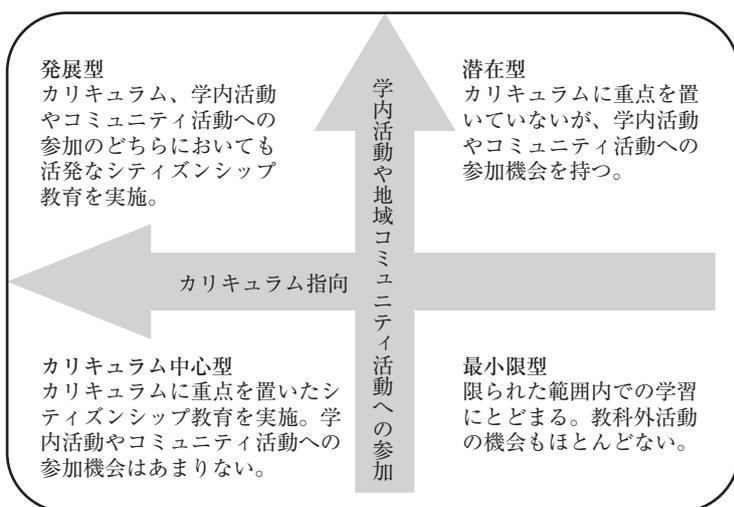
(19) Paul O'Hare and Oonagh Gay, *The Political Process and Citizenship Education*, House of Common Library, Standard Note: SN/PC/4125, 2006. 8.17, p.13. <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-04125.pdf>

(20) David Kerr, et al., *Vision versus Pragmatism: Citizenship in the Secondary School Curriculum in England Citizenship Education Longitudinal Study: Fifth Annual Report*, Department for Education and Skills, Research Report RR845, 2007, pp.19-20. <http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR845.pdf>

(21) *ibid.*, p.20.

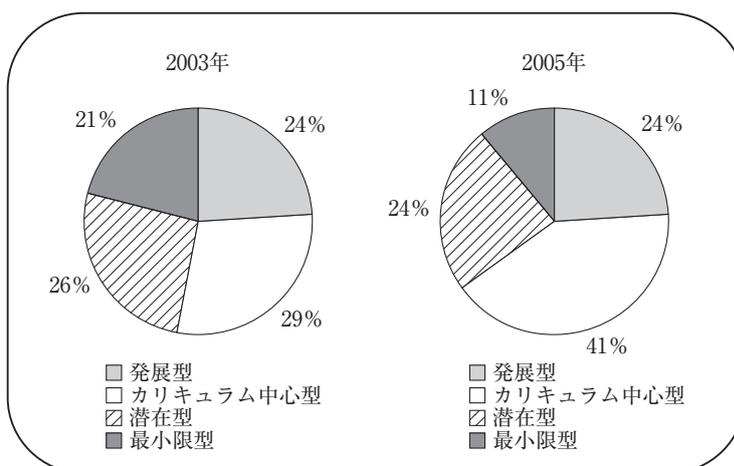
(22) この調査については、1) 学習成果よりも学習機会の提供に重点が置かれている、2) 校長やそれに準ずる教職員から提供されたデータを基に作成されたため、生徒からの視点が調査に反映されていない、との指摘はあるが、学校のシティズンシップ教育のアプローチ変化を把握するには有用であるため、ここに紹介する。*ibid.*, pp.14-15.

図2 シティズンシップ教育の4つのアプローチ



(出典) Eleanor Ireland et al., *Active Citizenship and Young People: Opportunities, Experiences and Challenges In and Beyond School Citizenship Education Longitudinal Study: Fourth Annual Report*, Department for Education and Skills, Research Report RR732, 2006, p.15.を基に筆者作成。

図3 シティズンシップ教育のアプローチの変化



(出典) Eleanor Ireland et al., *Active Citizenship and Young People: Opportunities, Experiences and Challenges In and Beyond School Citizenship Education Longitudinal Study: Fourth Annual Report*, Department for Education and Skills, Research Report RR732, 2006, p.16.を基に筆者作成。

り、民間団体がシティズンシップ教育の普及にイニシアティブを発揮してきた。ここでは、代表的な2つの団体を紹介する。

(23) Eleanor Ireland et al., *Active Citizenship and Young People: Opportunities, Experiences and Challenges In and Beyond School Citizenship Education Longitudinal Study: Fourth Annual Report*, Department for Education and Skills, Research Report RR732, 2006, p.16. (<http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR732.pdf>)

(24) 一般中等教育修了試験は、資格・カリキュラム委員会 (Qualification and Curriculum Authority : QCA) により承認された試験委員会 (評価・資格連合 (AQA)、エデクセル (Edexcel)、オックスフォード・ケンブリッジ・王立科学院試験委員会 (OCR) など) から提供されており、ナショナルカリキュラムに基づき構成されている。

(25) *ibid.*, p.17.

(26) *ibid.*

ム指向の強弱と学内活動や地域コミュニティ活動の参加機会の多寡によって、シティズンシップ教育のアプローチを4つに分類し、その変化を調査した (図2を参照)。それによると、2005年には2003年と比べて、最小限型が減少する一方、カリキュラム中心型が増加傾向にあるとの結果が出た (図3を参照)<sup>(23)</sup>。

カリキュラム中心型のアプローチが増加した要因としては、「シティズンシップ」を学内活動や地域コミュニティ活動に結びつけるのが困難であることや一般中等教育修了試験 (General Certificate of Secondary Education : GCSE) 短期コース<sup>(24)</sup>の実施の増加のほか、イギリス教育水準局が、法令教科である「シティズンシップ」の視察を厳しくしたことも要因の一つとして挙げられている<sup>(25)</sup>。だが、シティズンシップ教育のアプローチは、依然として流動的であり、しばらくの間は学校現場での模索が続くものと予想される<sup>(26)</sup>。

#### 4 民間諸団体の取り組み

現在、政府はシティズンシップ教育を積極的に推進しているが、歴史的に見ると、政府はシティズンシップ教育への関与に慎重であ

### (1) シティズンシップ財団

シティズンシップ財団 (Citizenship Foundation) は、1989年に創設された非党派の教育慈善団体であり、特に若者や社会的に不利な立場にある人に対するシティズンシップ教育の普及を主たる任務としている<sup>(27)</sup>。同財団は、「全国ユース議会コンテスト」や「模擬裁判コンテスト」を主宰し、学校と共同で若者の教育に積極的に取り組んでいる。また、シティズンシップ教育の教材や手引書を子ども・学校・家庭省や教師と共同で作成・頒布するなど、その活動範囲は多岐にわたる。

ここでは、簡単に「全国ユース議会コンテスト (National Youth Parliament Competition)」の概要を紹介したい。このコンテストは、今回 (2008/2009年) で17年目を迎えるプログラムであり、シティズンシップ財団が企画し、司法省や議会の後援を受けて運営されている。対象年齢が11歳から18歳とされていることと、各チームに最低20名以上の参加者が必要とされていることのほかは、特に参加制限はなく、学校以外の団体も参加することができる。

コンテストに登録したチームは、それぞれのメンバー (生徒) に政府与党、反対党といった役割を決めて議会討論を再現し、それを20分のビデオに収めて同財団に送らなければならない。ビデオは議員によって審査され、優勝チームが決められるほか、個人レベルでも「最優秀大臣」や「最優秀議長」が選出される。

### (2) シティズンシップ研究所

シティズンシップ研究所 (Institute for Citizenship) は、1992年、当時下院議長であったバーナード・ウェザーリルによって設立された非党派の慈善団体である<sup>(28)</sup>。同研究所は、投票権を持たない18歳未満の若者も、地域コミュニティや学校において積極的な貢献ができるとし、若者が社会の意思決定に参加することを奨励している。学校の授業で用いる教材の頒布、「学校のクエスチョン・タイム (School Question Time)」をはじめとする、数多くの参加型プログラムの企画・運営をしている。

ここでは、「学校のクエスチョン・タイム」の概要を紹介する。このプログラムは、シティズンシップ研究所がBBCと議会教育サービス (Parliament Education Service) と共同で運営しているものであり、14歳から18歳までの若者を対象に、伝統あるBBCの政治番組「クエスチョン・タイム」を実際に制作する機会を与えようとするものである。

参加希望の学校は、まず同プログラムにエントリーし、所定の質問に答えるところから始める。質問内容は、参加者がクエスチョン・タイムを編集するという仮定に立って、「自分が理想とするクエスチョン・タイムの議題は何か」とか「パネリストに誰をどのような理由で選ぶか」などのような内容となっている。エントリーした学校の中から、地域ごとの選考を経て、合計10の学校が選出される。これらの学校は、議会教育サービスの専門家により、政治リテラシーやコミュニケーション技能に重点を置いたワークショップを受講することができ、さらに、それぞれの学校で「クエスチョン・タイム」を開催するための運営資金250ポンドをシティズンシップ研究所から受け取ることができる。ワークショップと各学校での「クエスチョン・タ

(27) この項の記述は、Citizenship Foundation, *National Youth Parliament Competition 2008/09 Westminster model* (<http://www.citizenshipfoundation.org.uk/main/comps.php?19>) に拠る。

(28) この項の記述は、Institute for Citizenship, "About Us" (<http://www.citizen.org.uk/about.html>), Institute for Citizenship, *Schools Question Time Challenge Guide*, 2009. (<http://www.schoolsquestiontime.org/SQT%20Challenge%20Guide%202009.pdf>) に拠る。

イム」の取り組みは、所定の基準に従って評価され、最終的に成績の優秀な4校が選ばれる。その4校から2名ずつ、計8名の生徒がBBCの「クエスチョン・タイム」の編集に関わり、生徒の助力を経て編集された「クエスチョン・タイム」は、木曜日22時35分のBBC ONEチャンネルで「クエスチョン・タイム」の通常の時間帯に放映される。

最終的にBBCの「クエスチョン・タイム」の編集に関わることのできる生徒はごくわずかであるが、生徒らは選考過程の中で、何が争点なのかを自ら考え、人によって物の見方や考え方が異なることを学習するのである。

## 5 今後の課題と展望

「シティズンシップ」が中等教育の法令教科となって5年以上が経過し、徐々に、その実施状況に関する評価や調査結果が蓄積しつつある。現段階で、シティズンシップ教育の成果を評価するのは時期尚早であるが、今後の課題として、主に以下の点が指摘されている。

第一に、時間的制約、教科の評価、「シティズンシップ」の教科としての位置付け及び教科の専門性が、教師にとって差し迫った課題となっていることである<sup>(29)</sup>。時間的制約については、「シティズンシップ」の導入当初から懸念されていたことであった。「シティズンシップ」が既に混みあったカリキュラムの「付属物」でなく、重要な一教科とみなされるために、教科の評価手段の拡充と教科の専門化に向けた取り組みが望まれる。

第二に、シティズンシップ教育を、カリキュラム上の学習にとどめず、学校及び地域コミュニティにおける実践 (active practice) へと結びつけていこうとする意識が教師の間で希薄な点である<sup>(30)</sup>。こうした状況は、第一の課題として挙げた多くの課題を学校現場が抱えていることを考え合わせると、決して驚くべきことではなく、今後、漸進的に達成していくことが期待される。

第三に、地域によって、シティズンシップ教育の授業の質や進み具合にばらつきがあることである<sup>(31)</sup>。この克服には、学校現場の自主的な取り組みだけでは充分でなく、子ども・学校・家庭省など中央政府からの支援も合わせて必要とされよう。

第四に、シティズンシップ教育に期待される、多様性の尊重と社会の統合をどのように両立させていくかという問題がある。新カリキュラムにおいて「多様性とアイデンティティ」がキー概念の1つに盛り込まれたのは既に見たとおりである。文化、宗教、民族的多様性を有するイギリスにおいて、多様性の尊重と共有すべき価値の探求の双方がシティズンシップ教育には求められている。

## III アメリカ

### 1 背景

アメリカのシティズンシップ教育には長い歴史があり、その源流は19世紀頃からアメリカに大量に流入するようになった移民を「アメリカ市民」の一員として統合していく過程にあ

(29) Eleanor Ireland et al., *op cit.* (20), pp.27-28.

(30) *ibid.*, p.28.

(31) House of Commons Education and Skills Committee, *Citizenship Education Second Report of Session 2006-07*, the Stationery Office, HC147, 2007.3.8, pp.17-18.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmenduski/147/147.pdf>

る<sup>(32)</sup>。アメリカでは長きにわたり、学校の第一の使命と目的は、生徒が責任ある市民となるように教育することである、という幅広いコンセンサスが存在していた<sup>(33)</sup>。学校におけるシティズンシップ教育の歴史は古く、1916年、全米教育協会中等教育再編委員会が出した『中等教育における社会科』では、第8、9学年で教える「市民科 (Civics)」の目的・内容が明記され、第12学年の生徒を対象に「民主主義の諸問題 (Problems of Democracy)」というコースの設置が提起された<sup>(34)</sup>。これらの教科は、学校のシティズンシップ教育の基礎となった。

市民の政治や社会への参加に長い伝統をもつアメリカではあるが、1990年代頃から、個人と社会との関わりの希薄化が次第に注目されるようになった。具体的には、個人の市民団体や政治団体との関わり、またボランティア活動、地域コミュニティ活動への参加が減少していることに警鐘が鳴らされた<sup>(35)</sup>。識者や民間団体の間では、若者の政治参加の低下を懸念し、学校におけるシティズンシップ教育の充実を求める声が大きくなっていった<sup>(36)</sup>。

こうした懸念の広がりを背景にして、近年、州や学区が継続的かつ組織的に学校のシティズンシップ教育に関与し、元来、学校が持っている市民的使命 (civic mission) を再建しようとする気運が高まっている。

## 2 政府の施策

### (1) 連邦政府

アメリカ合衆国憲法修正第10条は、「憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されていない権限は、それぞれの州または人民に留保される」と規定し、同憲法には連邦議会の教育に関する権限の規定がないことから、教育に関する権限は各州にあるとされる。だが、連邦政府が教育に全く関与しないわけではなく、望ましい政策やプログラムに対して州に補助金を交付するという形式で教育に関与してきた<sup>(37)</sup>。現在、アメリカのシティズンシップ教育は、連邦・州政府、学校、民間団体が様々な形態で連携し、実施されている。

1994年に成立した、「2000年の目標：アメリカ教育法 (以下1994年アメリカ教育法)」<sup>(38)</sup>は、生徒の学力や職業技能を国際的な経済競争に耐え得る水準にまで引き上げることを主要な目標とし、各教科のカリキュラムにおける全米共通スタンダードの作成を促すものであった<sup>(39)</sup>。この法律を受けて、民間団体が各教科の共通スタンダードの作成に着手した。

市民科 (Civics) と政治 (Government) に関しては、1994年、非営利団体の市民教育センター (Center for Civic Education) が、連邦教育省やピュー慈善財団 (The Pew Charitable Trusts) の支援を受けて、「市民科と政治の全米共通スタンダード (National Standards for Civics and Government)」を作成した。スタンダードは、「シティズンシップ教育は、アメリカの学校教育にとって付随的なものではない。アメリカの教育目標の中心であり、健全なアメリカ民主主義

(32) 詳しい経緯については、古矢旬『アメリカニズム「普遍国家」のナショナリズム』東京大学出版会、2002、pp.1-31。

(33) James W. Guthrie ed., *Encyclopedia of Education Second Edition*, Macmillan Reference USA, 2003, p.294.

(34) Department of the Interior Bureau of Education, *The Social Studies in Secondary Education*, Government Printing Office, 1916, pp.21-23, 49-53. なお、アメリカでは、小学校入学から高校卒業までの12年間を、第1学年から第12学年と通算で教える。小学校、中学校、高校の区分の仕方は学区によって異なる。

(35) 例えば、ロバート・バットナム『孤独なボウリング』柏書房、2006。

(36) William A. Galston, "Civic Education and political participation," *Political Science & Politics*, 2004.4, p.263. <http://www.apsanet.org/imgtest/CivicEdPoliticalParticipation.pdf>

(37) 寺倉憲一「2000年の目標：アメリカの教育法の成立」『レファレンス』1994.9, p.26.

(38) Goals 2000: Educate America Act (P. L. 103-227)

(39) 寺倉 前掲注(37), p.34. なお、スタンダードは、教育内容や学力について、習得が期待される基準を示すものである。

にとって不可欠のものである。』<sup>(40)</sup>とシティズンシップ教育の重要性を明記した。また、スタンダードでは、単に事象を知るだけでなく、ある事象を説明したり、評価したりする「知的技能 (intellectual skills)」や政府や政治への監視及び影響力の行使について学ぶ「参加技能 (participatory skills)」にも留意した内容が示された<sup>(41)</sup>。スタンダードは、州や学校区に対して拘束力を持つものではないが、州のスタンダード作成においても参考にされるなど、州の教育政策に一定の影響を及ぼしている<sup>(42)</sup>。

共通スタンダードと密接な関係にあるのが、全米学力調査 (National Assessment of Educational Progress : NAEP) である。この学力調査は、全米の生徒の教育達成度を測る唯一の指標として教育政策に活用されており、各教科の共通スタンダードに対応した内容となっている。学力調査は、わが国のような全員参加型の学力テストと異なり、統計的に有意な人数の生徒がサンプルとして選ばれ、テストを受ける。

「市民科 (Civics)」も学力調査の対象とされており、第4、8、12学年の生徒がテストを受ける。近年では、1998年、2006年に「市民科」の学力調査が実施された。この学力調査は、共通スタンダードに準拠して、市民としての「知識 (knowledge)」「技能 (skills)」「資質 (disposition)」の3つから構成され、各学校におけるシティズンシップ教育の内容をある程度、方向付ける役割を果たしている。2006年の調査によると、調査を受けた第4、8、12学年の内、約3分の2の生徒が少なくとも市民科に関する基礎知識を有しているとの結果が出た。1998年の調査結果との比較では、平均点が増加したのは第4学年のみであり、第8、12学年ではあまり変化が見られなかった<sup>(43)</sup>。

## (2) 州政府の施策

現在、全米でほぼすべての州が市民科または社会科のスタンダードを有しているが、学力評価の実施までを法令で定めているのは25州にとどまっている<sup>(44)</sup>。また、スタンダードを有する州でも、そのほとんどは、知識に関するものが大半であり、技能や資質を含むスタンダードを有する州は少数である。以下では、市民科または社会科において知識、技能、資質に関わるスタンダードを定めているメイン州とモンタナ州を例としてその取り組みを紹介する。

### ① メイン州

メイン州では、シティズンシップ教育に関わる高校の卒業要件として、アメリカ史と政治を含む、2年間の社会科と歴史の授業の履修を州法で定めている<sup>(45)</sup>。加えて、行政規則は、アメリカ史と政治1単位について、投票の重要性、シティズンシップの権利と責任、合衆国憲法及び独立宣言を身につける教育を含む、包括的な学習過程で取り扱われる必要性を明記している<sup>(46)</sup>。

(40) Center for Civic Education, *National Standards for Civics and Government*, 1994, p.2.

(41) *ibid.*, pp.3-6.

(42) 州のスタンダードについては、州によって規定する内容に精粗があり、呼称も「カリキュラム・フレームワーク」「コンテンツ・スタンダード」「エッセンシャル・スキル」等、様々である。本間政雄・高橋誠『諸外国の教育改革』ぎょうせい、2000、p.53.

(43) Department of Education, National Center for Education Statistics, *The Nation's Report Card Civics 2006*, NCES2007-476, U.S. Government Printing Office, 2007.5, p.1.  
(<http://nces.ed.gov/nationsreportcard/pdf/main2006/2007476.pdf>)

(44) Tiffani Lennon, *ECS Policy Brief Citizenship Education*, National Center for Learning and Citizenship, 2006.7, p.2.  
(<http://www.ecs.org/clearinghouse/71/30/7130.pdf>)

(45) ME.REV. STAT. ANN. Tit.20-A, § 4722 (2008)

(46) 05-071-127 ME. CODE R. § 7.02 (2008)

メイン州では、様々な主体が協力してシティズンシップ教育に取り組んでいる。2003年、州議会は、学校におけるシティズンシップ教育の衰退を懸念して、州議会の決議に基づき、州の上院・下院議員、州政府の実務担当者、教職員、学生、民間団体関係者、経済界関係者ら15名から構成される「シティズンシップ教育の質と範囲の研究のための委員会 (Commission to Study the Scope and Quality of Citizenship Education)」を設置した。同委員会は、州のシティズンシップ教育の現状を検証し、シティズンシップ教育の強化と改善のための提言を行った。提言は、生徒の市民参加の実体験 (“Real life” experiences) を州のスタンダードに示し、評価の対象とすること、教師に対してシティズンシップ教育の十分な支援を行うことなどを含むものであった<sup>(47)</sup>。

2004年5月、同委員会の提言を実行に移すため、州議会の決議を経て「シティズンシップ・タスクフォース」が新たに設置された。タスクフォースは、市民としての学習や関わりを強化する方向で州のスタンダードを修正することなどを提言し、2007年10月から、この提言内容を反映したスタンダードが施行されることになった。以下は、市民科と政治のスタンダードである。

表1 メイン州の市民科と政治の学習スタンダード (第9-12学年)

	履修内容の指針
知識、概念、主題、形態	<p>生徒は、憲法で規定されたアメリカ政府とアメリカの政治システムの理念、目標、原理、構造、過程を理解し、同様に世界の他の政府及び政治システムの形態を理解する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・政治の学習には、政府の構造、機能、制度、形態とアメリカと世界の他の地域における政府と市民との関係が含まれることを説明する。</li> <li>・抑制と均衡、連邦制、憲法制定文書で示された統治上の合意を含む、アメリカ政治の民主的理念と憲法の原理を適用し、現在の問題を評価する。</li> <li>・民主的制度、民主的理念の解釈、憲法の原理は、時が経つにつれてどのように、なぜ変化するかを説明する。</li> <li>・アメリカの政治システムの目標、構造、過程の特徴を述べる。</li> <li>・アメリカの政治システムと世界の他の国の政治システムとを比較する。</li> </ul>
権利、義務、責任、市民の政治への参加	<p>生徒は、憲法と法律に基づく権利、市民の義務と責任、憲法に基づく民主政における市民の役割、世界の他の政治形態における市民の役割を理解する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・憲法に基づく民主政における憲法及び法律上の権利と市民の義務及び責任との関係を説明する。</li> <li>・合衆国憲法、権利章典、画期的な判例を根拠として、政府と個人の関係を評価する。</li> <li>・憲法の原理、主な法律や判例における市民と政府の役割を分析する。</li> <li>・アメリカ市民の権利、義務、責任を他の国の市民のそれと比較する。</li> <li>・国民が政府にどのように影響を及ぼすか、また国民が投票、議員への陳情、地域コミュニティでの奉仕、市民的不服従 (civil disobedience) への関与を含む、「共通善 (common good)」のためにどのように活動するかを評価する。</li> </ul>
個人的、文化的、国際的、世界的な結びつき	<p>生徒は、メイン州の原住民を含む、メイン州、アメリカ、世界における統合と多様性の政治的、市民的側面を理解する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・メイン州、アメリカ、他の国における統合と多様性に関わる歴史的、今日的問題の憲法、政治、市民的側面を分析する。</li> <li>・メイン州及び他州のアメリカ原住民、またメイン州とアメリカにおける様々な新旧の移民集団、多様な世界の文化を含む、多様な文化の政治構造、政治権力、政治的視点を分析する。</li> </ul>

(出典) 05-071-132 ME. CODE R. §6 (2008) を基に筆者作成。

(47) Office of Policy & Legal Analysis Maine Legislature, State of Maine 121st Legislature First Regular Session Final Report of the Commission to Study the Scope and Quality of Citizenship Education, 2004.2, pp.15-18.  
 〈<http://www.maine.gov/legis/opla/citedrpt.PDF>〉

② モンタナ州

モンタナ州では、シティズンシップ教育に関わる高校の卒業要件として、社会科2単位の必修を行政規則で定めている<sup>(48)</sup>。シティズンシップ教育は、主として社会科の授業の中で取り扱われている。行政規則では、卒業時に達成すべき社会科の知識、技能、能力の水準について、その内容に従って6つのスタンダード（スタンダード1-6）が定められている<sup>(49)</sup>。以下で、6つの社会科のスタンダードのうち、シティズンシップ教育に関わりの深い「スタンダード2」を一例として紹介する。

表2 モンタナ州の社会科の学習内容に関するスタンダード2（第12学年）

社会科の学習内容に関するスタンダード2（第12学年）
(1) 政府の歴史的、現代的目的、またどのように政府の権力が獲得、修正、正当化、そして行使されるのか（例えば、抑制と均衡、権利章典、司法の決定）を分析する能力
(2) 様々な世界の政治制度（例えば、イデオロギー、構造、制度）をアメリカのそれと比較、対照する能力
(3) 選択した歴史的、現代的背景における代表的な政治リーダーや哲学を認識する能力
(4) 部族が地域、州、連邦政府と関わりを持つ際の、部族の主権という概念を部族統治の独自の権力と関連させる能力
(5) 市民の権利と必要を守り、競合する「公平な社会像」を調和させるための、政府の様々なシステムの実効性を分析する能力
(6) 市民の権利と義務に対する、憲法、法律、司法の決定の影響力を分析する能力
(7) 集団や国民の間に起こる紛争や協りに寄与する条件、行動、動機を分析し、評価する能力
(8) 科学技術を管理する法律や政策を分析し、倫理的な問題、科学技術が社会に与える影響を評価する能力

（出典） MONT. ADMIN. R. 10.54.6023（2008）を基に筆者作成。

また、モンタナ州は、先住民族に関する教育（Indian Education）にも力を入れており、モンタナ州憲法は「州は、アメリカの先住民族という独自の文化的遺産の存在を認め、彼らの文化的統合の保護を教育目標とすることに関与する」と規定している<sup>(50)</sup>。これを反映して、文化的多様性に留意した社会科のスタンダード（スタンダード6）も定められている<sup>(51)</sup>。

3 学校での取り組み

1990年代半ばに、市民科と政治の共通スタンダードが民間団体によって作成されたが、シティズンシップ教育に全国共通の標準的なカリキュラムや教科書があるわけではなく、その態様は、上で見たように、州や学校区によって異なっている。シティズンシップ教育は、「社会科 (Social Studies)」、「市民科」、「政治」など単一の教科の中で実施されたり、「サービ斯拉ーニング (Service-learning)」<sup>(52)</sup>のような特別授業の形式で取り込まれたりしている。

近年になって、学校におけるシティズンシップ教育の再建を促す動きが活発になってきている。2003年、非営利団体の市民の学習と参加に関する情報研究センター（The Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement: CIRCLE）とカーネギー財団 (Carnegie Corporation of New York) は「学校の市民的使命 (The Civic Mission of Schools)」と題する報告書で、シティズンシップ教育の場としての学校の重要性を訴えた。報告書は、従来、若者の政

(48) MONT. ADMIN. R. 10.55.905（2008）

(49) MONT. ADMIN. R. 10.54.6010-6063（2008）

(50) モンタナ州憲法第10条1（2）

(51) MONT. ADMIN. R.10.54.6060-6063

(52) サービ斯拉ーニングとは、社会奉仕活動のような実践を通して地域コミュニティに関わり、参加する学習のことである。

治的、市民的活動の場を提供してきた政党、組合、非営利団体、宗教団体などの非学校主体が活動を縮小させていると同時に、学校におけるシティズンシップ教育も以前と比べて衰退していると指摘した<sup>(53)</sup>。

こうした学校の「シティズンシップ教育離れ」は、複数の要因から引き起こされているとされる。第一に、多くの教師が政治的に議論のある問題を取りあげること躊躇していること、第二に、学習到達度を測る学力テストを重視する傾向が強まり、シティズンシップ教育以外の教科に重点が置かれ、シティズンシップ教育に対する教師のインセンティブが低下していること、第三に、学校の教科外授業が予算削減の最初の標的になりやすいこと、などが挙げられる<sup>(54)</sup>。

だが、シティズンシップ教育にとって暗い話題ばかりではない。2002年に15-25歳の青少年を対象に行った調査によると、「市民科」や「政治」の授業に好意的な者が6割を超え、好意的でない3割を大きく上回っている<sup>(55)</sup>。青少年が、シティズンシップ教育に対して概ね肯定的な印象を持っていることは注目されてよい。また、若者のボランティア活動への参加が、90年代から増加しているとの指摘もある。だが、若者のボランティア活動の増加は、9・11同時多発テロ事件という一時的な影響によるところも大きく、現在では以前の水準に戻りつつあると言われている<sup>(56)</sup>。

#### 4 民間諸団体の取り組み

アメリカでは伝統的に、政府や学校だけでなく、家庭、教会、青少年団体、政党、労働組合など多様な主体が市民への教育を担ってきた。現在も、シティズンシップ教育において、民間団体の果たす役割は大きい。ここでは代表的な民間団体を幾つか紹介する。

##### (1) 市民教育センター

市民教育センター (Center for Civic Education) は、アメリカのシティズンシップ教育に最も影響力を有する非営利、非党派の教育団体の1つである。1981年の設立以来、アメリカのシティズンシップ教育に深く関わり、共通スタンダードの作成においても主導的役割を果たしたことは既に見たとおりである。同センターは、シティズンシップ教育に有益なガイドブックやビデオを作成したり、シティズンシップ教育を促進させるためのキャンペーンを実施したりしている。

##### ① 市民教育推進運動

市民教育センターの代表的な取り組みの1つに、市民教育推進運動 (The Campaign to Promote Civic Education) がある。この取り組みは、アメリカの学校の市民的使命を再建すること、州や学校区にシティズンシップ教育への持続的かつ組織的な関与を促すことを目的とし

(53) 具体的には、1960年代まで、シティズンシップ教育に関わる教科として「市民科」「民主主義の諸問題」「政治」の3つの教科が並存していたが、現在では主として「政治」のみに依存していること、社会科の授業を毎日受けている第4学年の生徒の割合が、1988年から1998年の10年間で49%から39%に低下したことを挙げている。CIRCLE and Carnegie Corporation, *The Civic Mission of School*, 2003, pp.14-15.

(54) *ibid.*, pp.15-16.

(55) *ibid.*, p.24.

(56) National Conference on Citizenship, *America's Civic Health Index 2007*, p.4  
(<http://www.ncoc.net/pdf/civicindex.pdf>)

ている<sup>(57)</sup>。

同センターは、各州でのシティズンシップ教育の推進のために、全米州議会協議会（The National Conference of State Legislatures）とインディアナ大学議会センターと共同で、市民教育に関する議会会議（Congressional Conference on Civic Education）を運営している。同会議は、2003年から毎年開催されており、シティズンシップ教育の再建に関心を持つ、州議会議員、州政府の実務担当者、教職員らから成る各州の代表団が一同に会する場となっている。会議の場では、各州でのシティズンシップ教育の取り組みについて意見交換が行われたり、各州のシティズンシップ教育の現状が検証されたりするなど、シティズンシップ教育の関係者（stakeholders）にとって貴重なフォーラムの場として機能している。会議に参加した州の代表団は、各州に戻り、世論や教育行政の実務者を啓発して、学校の市民的使命の再建、シティズンシップ教育を促進するための新規の政策や法律の必要性を喚起する役割を担っている<sup>(58)</sup>。

## ② プロジェクト・シティズン

プロジェクト・シティズン（We the People: Project Citizen）は、政策の監視及び関与について、生徒に学習機会を提供するものであり、市民教育センターを代表する教育プログラムの1つである<sup>(59)</sup>。生徒は、このプログラムを通して、他の生徒と協力して自分たちが属する地域社会の課題を探し、その課題の解決策と具体的な政治的アクションを起こす計画を練る。具体例を紹介しよう。

サウス・カロライナ州ヨーク第1アカデミーの第6学年は、地域社会の問題として未成年の飲酒問題を取りあげることに決めた。生徒らは、警察官や地域の指導者らにインタビューし、問題を詳しく調べた。そして、未成年の飲酒を抑制する手段として、州内で販売されているビール容器を登録制にするという解決策を考えだした。その後、彼らは問題解決のための政治的アクションとして、州議会の上下院指導者らにその提案を送ることにした。その後、提案は、州議会の一上院議員に取りあげられ、既に審議中の法案の一部に付け加えられることになった。生徒らのアイデアが盛り込まれた法案は、州議会を通過し、2008年1月から法律として施行された。なお、この活動でアカデミーの第6学年はプロジェクト・シティズン賞を受賞している。

## （2）クローズ・アップ財団

クローズ・アップ財団（Close Up Foundation）は、1971年に結成された非営利の教育団体で、生徒や教師に直接体験型の政治教育を実施している。財団は、ワシントンDCを「教室」として活用し、全国から生徒・教師を募集する。生徒・教師には、専門スタッフが付き添い、彼らを連邦議会議事堂、連邦裁判所、議会図書館、博物館へと連れていき、議員と食事をする機会を与えたり、生徒と政策専門家とのワークショップを開催したり、模擬議会を実施するなどしている。これは、生徒・教師を、政治の中心地であるワシントンDCに招き、議員や政策専門家と会う機会を提供することにより、アメリカ民主主義がどのように機能しているかを肌で感じてもらうとするプログラムである。これまで65万人の生徒・教師がプログラムに参加し、

(57) Center for Civic Education, *The Campaign to Promote Civic Education Overview*  
(<http://www.civiced.org/pdfs/campaignToPromote/CampaignOverview.pdf>)

(58) Representative Democracy in America, *Congressional Conference on Civic Education Results in the Making/Summary of Activities*, 2006, pp.2-3. ([http://www.civiced.org/pdfs/campaignToPromote/congressional\\_conference.pdf](http://www.civiced.org/pdfs/campaignToPromote/congressional_conference.pdf))

(59) この項の記述は、Center for Civic Education, *2007 Annual Report*, p.7.  
(<http://www.civiced.org/pdfs/Reports/2007AnnualReport.pdf>) に拠る。

表3 クローズ・アップ財団の高校生体験プログラム（2008-2009）のスケジュール表

プログラム内容	
日	到着、チェックイン
	・オリエンテーションディナー ・硫黄島記念碑訪問 ・時事問題に関するワークショップ
月	民主主義の3つの側面 ・記念館：ジェファーソン、リンカーン、ルーズベルト ・行政府：ホワイトハウス訪問 ・昨今の問題について政策専門家と討論
火	グローバル社会におけるアメリカの役割 ・記念館：第二次世界大戦、朝鮮戦争、ヴェトナム戦争 ・グローバルな問題について専門家と質疑応答 ・模擬議会
水	キャピトル・ヒル ・議員、議会スタッフとの面会 ・最高裁判所、議会図書館訪問 ・記念碑、文化・芸術的な催しへの訪問、参加
木	ワシントンDCの探索 ・各自でワシントンDCを探索（選択制でクローズ・アップ財団のスタッフによる、アーリントン墓地、スミソニアン博物館等への訪問） ・卒業パーティー、ダンス
金	出発日

(出典) Close Up Foundation, *Bring your students to Washington DC in 2009 High School*  
 〈<http://www.closeup.org/lib/HS%20Teacher2008-09.pdf>〉を基に筆者作成。

昨今は毎年2万人以上の生徒や教師が参加している。具体的にどのようなスケジュールが組まれているか、表3に紹介する。

## 5 今後の課題と展望

近年、アメリカでは、学校におけるシティズンシップ教育の衰退が懸念されているが、若者の政治参加については、明るい兆しを見ることもできる。シティズンシップに関する全国会議 (National Conference on Citizenship) の調査によると、ミレニアルズ世代 (Millennials)<sup>(60)</sup> は、他の世代に比べて、市民中心型の政治 (civic-centered politics) に参加したいと思う割合が約10ポイントも高かった<sup>(61)</sup>。だが、それにも関わらず、「地域コミュニティに影響を与える問題を議論する場所がある」との回答は30% 足らずであり、他の世代と比べて極端に低い数字が出た<sup>(62)</sup>。この結果は、若者にシティズンシップ教育、とりわけ地域コミュニティにおける政治参加の場を与えることの重要性を示唆している。

だが、出自や学歴の違いが政治学習の場への参加の機会に影響を及ぼしているとの指摘もある<sup>(63)</sup>。具体的には、低所得層やマイノリティと富裕層との間に政治学習の場への参加の機会の不均衡 (civic opportunity gap) が存在し、一般に学歴が上がるほど、政治参加の場を持つ機会が増える傾向があると言われる。また、このような状況を反映して、低所得層、マイノリティ、移民と中所得・富裕層、白人、アメリカを出生地とする者との間に、市民としての知識や技能

(60) ミレニアルズ世代とは、1980年以降に生まれ、2000年前後に選挙権を得た世代を指す。

(61) National Conference on Citizenship, *op cit.* (50), p.24. 市民中心型の政治とは、市民が地域の問題の解決に向けて行う政治活動を指す。

(62) *ibid.*

(63) Helen Janc Malone, "Civic education in America's public schools," *Phi Kappa Phi Forum*, Summer 2008, pp.24-25.

の獲得において深刻なギャップ (civic achievement gap) が生じているとの指摘もある<sup>(64)</sup>。

出自や貧富の違いを超えて、アメリカ市民がシティズンシップ教育から等しく恩恵を受けることができるようにするためには、単なるイベント的な活動に依存した教育には限界がある。個人の社会・文化的背景を考慮し、日常レベルの継続的な関わりに重点を置いたシティズンシップ教育の取り組みが期待されている。

#### IV. おわりに

近年、多くの国でシティズンシップ教育への関心が高まっている。だが、ひと言にシティズンシップ教育と言っても、それが表す内容は多様である。デビッド・カー (イギリス全国教育研究財団主席研究員) が、「シティズンシップやシティズンシップ教育を再定義しようとする試みは、往々にして社会で認識されている危機から生み出されてきた」<sup>(65)</sup>と指摘しているとおり、それぞれの国のシティズンシップ教育の取り組みは、まさにその国の社会が抱える問題を鏡のように映し出している。本稿でとりあげたイギリス、アメリカのシティズンシップ教育の取り組みも、時代の要請に応じて変化し、現在も新たな社会の課題を前にして再定義が迫られている。

わが国においても、シティズンシップを育むことを目的とする取り組みが少しずつ広がりを見せ始めている。品川区の小・中学校で実施されている「市民科」やお茶の水女子大学附属小学校の「市民」の授業は、先駆的な実践としてよく知られている事例である<sup>(66)</sup>。また、2006年には、経済産業省「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」が『シティズンシップ教育宣言』を発表し、シティズンシップ教育によって自立・自律した市民を育成する必要性を喚起した<sup>(67)</sup>。

個人の社会的つながりの希薄化、若者の政治に対する無関心・疎外感といった問題は、多くの国に共通する課題である。こうした傾向は、投票率にも反映されており、例えばわが国では、過去10年間、20代の若者の投票率は30-40%台と低水準で推移している<sup>(68)</sup>。投票率の低下は、政権を担う政府の正当性を脅かすだけでなく、大局的見地から選択されるべき政策が目先の利益によって歪められてしまう危険性をも孕んでいる<sup>(69)</sup>。事実、若者の投票率の低下によって、一般に投票率の高い高齢者向けの政策が優先されることを懸念する声さえ出ている<sup>(70)</sup>。

今後、個人を責任ある主体として社会や政治に参加させる、シティズンシップ教育の取り組みは、わが国にとっても、最も重要な教育課題の1つとなるであろう。本稿で取りあげたイギリスとアメリカの事例は、わが国におけるシティズンシップ教育のあり方を考える上で貴重な示唆を与えてくれるように思われる。

(おくむら まきと 政治議会課)

(64) Meira Levinson, *The Civic Achievement Gap*, CIRCLE Working paper 51, CIRCLE, 2007.1.

<http://www.civicyouth.org/PopUps/WorkingPapers/WP51Levinson.pdf>

(65) Devid Kerr, "Citizenship Education in England: The Making of a New Subject," *Journal of Social Science Education*, 2003.2, p.2.

(66) 詳しくは、嶺井 前掲注(3), pp.47-49を参照。

(67) 経済産業省 シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会『シティズンシップ教育宣言』2006.3. <http://www.meti.go.jp/press/20060330003/citizenship-sengen-set.pdf>

(68) 明るい選挙推進協会『衆議院議員選挙年齢別投票率の推移』[http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/sg\\_nenrei.html](http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/sg_nenrei.html)、同上『参議院議員選挙年齢別投票率の推移』[http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/sang\\_nenrei.html](http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/sang_nenrei.html)

(69) Tim Bale, *European Politics: A Comparative Introduction*, palgrave macmillan, 2008, p.179.

(70) 「ザ厚労省 第1部安心の老朽船4 高齢者「選対」本部 ゆがむ政官、未来縮める」『日本経済新聞』2008.7.22.

# 青少年の政治教育と議会の関与—英国の事例を中心に

武田 美智代

## 目次

はじめに	Ⅲ 英国青少年議会
I 英国の青少年に対する政治教育	1 成立の経緯
Ⅱ 英国議会の青少年を対象とした教育サービス	2 議員の選出と役割
1 議会訪問のプログラム	3 活動の概要
2 教育アウトリーチ・サービス	Ⅳ 我が国の子ども議会
3 その他の教育サービス	1 国会の関与—子ども国会
	2 地方自治体等の関与—子ども議会
	おわりに

## はじめに

各国の議会は、国民代表機関として、議会制と民主主義に関する理解を深めるため、国民に対する広報活動を積極的に実施している。議会の活動を一般の国民に伝えることは、議会自らが果さなければならない責務と言える。このような状況の中で近年注目されるのは、国民に情報を提供し、共に活動しようとする各国議会の動きである。中でも、将来の有権者となる青少年に対する教育サービスについては、各国ともその強化、拡充に努めている。

青少年に、代議政治について関心を持たせることは、多くの議会が課題として認識しているところである。投票に行かず議会政治に関心を持たない青少年の増大という状況を背景に、各国議会は青少年の興味を議会の活動に向けるよう不断の努力を行っている。議会は、民主的価値を実現する代表民主制の典型的な機関であり、青少年が模擬議会等を通じて、議会の役割を認識し活動に参加することは、青少年の政治過程への参加を促す意味でも重要なことと思われる。

本稿では、上記のような観点から、議会が青少年の政治教育にどのように関与しているかについて、近年、青少年への教育サービスの拡充に努めている英国議会の事例を中心に紹介する。併せて「議会」の名称を付して、青少年の政治教育に積極的に関わっている英国青少年議会(UK Youth Parliament)の活動を概観し、最後に我が国における取り組みについて簡単に触れることとする。

## I 英国の青少年に対する政治教育

冷戦が終結した1990年以降の国際社会では、旧東欧諸国をはじめとして国のあり方が大きく変わり、国境を越えた人口移動も増加して、誰を国家の構成員とするかが問われ、社会と個人の

関係が大きく変化してきた。このような状況を背景に、将来を担う青少年を、社会にとって望ましい市民として育成するための教育として注目されてきたのが、「シティズンシップ教育」(Citizenship Education)である<sup>(1)</sup>。我が国の政治教育(いわゆる公民教育)と異なるのは、公民教育が学校で、知識としての政治制度や社会の仕組みを学習するのにとどまるのに対して、シティズンシップ教育は、政治教育の範囲にとどまらず、人格や社会性の発達援助のための教育と一体になり、コミュニティへの関与を強調している点である。その方法は、行動力やスキルの育成を重視することにより、知識や理解の教育に加えて、活動的な学習法、討議、プロジェクト重視の学習等によって展開されている<sup>(2)</sup>。

イングランド<sup>(3)</sup>では、若者の政治的無関心の増大や社会意識の低下を背景に、2002年9月から、中等教育<sup>(4)</sup>のナショナル・カリキュラムとしてシティズンシップ教育が導入された。その目的は、青少年が法制度や社会の仕組みについて学ぶと同時に、それをもとに国や社会の一員として考え行動することにより社会に参加することにある。シティズンシップ教育においては、議会の果たす役割も大きい。2005年当時教育技能省(Department for Education and Skills, 現在の子ども・学校・家庭省の前身)担当の閣外大臣(閣議に参加しない大臣)であったジャッキー・スマイス(Jacqui Smith: 2008年現在内務大臣)は、議会における書面質問(written questions)に答えて、「民主主義における議会と政府の役割・活動を理解することは、シティズンシップ教育にとって重要である。生徒は我々の民主主義の制度と課題、実践について、また市民がどのように共同体に参加できるのかを学ぶ。」<sup>(5)</sup>と述べている。

また議会と国民との間のコミュニケーションの効率性について調査した「議会制民主主義のコミュニケーションに関するハンサード協会委員会」(The Hansard Society Commission on the Communication of Parliamentary Democracy: プットナム卿<sup>(6)</sup>が委員長であったところから、通称「プットナム委員会」と呼ばれた。)<sup>(7)</sup>は、その報告書の中で、議会がシティズンシップ教育への支援に

(1) シティズンシップ教育への関心が高まってきた背景やその論点については、以下の文献を参照。なお「citizenship education」の邦訳としては、「市民(性)教育」が多く見られるが、本稿では、「シティズンシップ教育」と表記することとする。岸田由美・渋谷恵「なぜシティズンシップ教育か」嶺井明子編著『世界のシティズンシップ教育—グローバル時代の国民/市民形成—』東信堂, 2007, pp.4-15.; 奥村牧人「英米のシティズンシップ教育とその課題—政治教育の取り組みを中心に—」『総合調査報告書 青少年をめぐる諸問題』(調査資料2008-4) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2009, pp.17-32.

(2) 新井浅浩「イギリスの市民性形成論(2)—学校での教育の展開—」二宮皓編著『市民性形成論』(放送大学大学院教材) 放送大学教育振興会, 2008, pp.171-173.

(3) 「英国」は、イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドで構成される連合王国である。教育行政は分権化されており、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドはイングランドと異なったカリキュラム体制で、シティズンシップ教育に関する取り組みも地域によって異なる。詳細は、以下を参照。“The Political Process and Citizenship Education,” *Standard Note: SN/PC/4125*, 17 August 2006, pp.13-18. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-04125.pdf>> 以下、インターネット情報は、すべて2008年12月1日現在である。

(4) 英国の義務教育年齢は5歳から16歳までで、その間を教育課程上4つの段階に区切っている。この発達段階を「キーステージ」(Key Stage: KS)と呼び、中等教育はKS3とKS4に当たる。年齢的には11歳から16歳までである。KS3では、民主主義と議会制度の関係、議会の活動と議員の役割等が、KS4では、法律の存在理由とその種類、立法過程、制定法と判例法の相違点と議会・女王、裁判所の役割等が、学習プログラムの一部となっている。子ども・学校・家庭省ウェブサイト <<http://www.standards.dfes.gov.uk/schemes2/citizenship/?view=get>>, <<http://www.standards.dfes.gov.uk/schemes2/ks4citizenship/?view=get>>

(5) HC Deb. 6 July 2005, c. 445W. <[http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo050706/text/50706w11.htm#50706w11.html\\_wqn7](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo050706/text/50706w11.htm#50706w11.html_wqn7)>

(6) David T. Puttnam. 労働党の貴族院議員(終身男爵)。著名な映画プロデューサーでもある。

(7) プットナム委員会は、両院の活動を説明・公表する際の、議会の提示方法とメディアの役割を調査研究するため、ハンサード協会によって設立された委員会である。現役・前職を含め、与野党4名の下院議員のほか、大学教授、ジャーナリスト等、計18名で構成されている。なおハンサード協会は、1944年に議会制度に関する知識と理解の普及を目的として設立された独立・非党派の政治的調査研究・教育機関。議会制民主主義の強化及び市民の政治参加の奨励を目的としており、シティズンシップ教育も活動の一部となっている。設立当初のメンバーは、チャーチル及びアトリー元首相で、以後時の首相及び野党党首は公に協会の活動を支援している。下院議長を会長とし、多数の議員や議会制度の研究者がメンバーとなっている。ハンサード協会ウェブサイト <[http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/About\\_Us/](http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/About_Us/)>

において果たす役割に関連するいくつかの提言を行っている<sup>(8)</sup>。報告書は、議会がそのメンバーに対して、より効果的に奉仕している一方、国民に提供するサービスは、まだそれに匹敵する改善が見られていないという認識の下に、議会は国民と再びつながって民主的自由の源泉となると主張する必要があると述べている<sup>(9)</sup>。そして、その実現のために、いくつかの提言を行っている。具体的には、議会は、その任務を、シティズンシップ教育の情報資源の開発と、連合王国内で異なるカリキュラムへのアプローチを発展させることにあると認識すべきである、とした上で、教員養成や青少年向けの良質な資料提供を支援するため、他の機関と密接に協働すべきである<sup>(10)</sup>とされている(提言18)。また議場を含む議会施設を、休会中に青少年に提供すること(提言19)、選挙権を持たない青少年を含め、若者に議事手続や政策決定に関与させること(提言20)等を提案している<sup>(11)</sup>。

以上のような状況を背景に、シティズンシップ・カリキュラムに英国議会がより適切に関わることが求められるようになってきた。連合王国を構成するスコットランド、北アイルランド等でも事情は同様で、それぞれの議会が、青少年のシティズンシップ教育に資するように、教育サービスの充実を図っている。さらに政府機関や慈善団体等でも、シティズンシップ教育に関連する様々な活動を行っているが、ここではまず、英国議会の青少年への教育サービスを取り上げる。

## II 英国議会の青少年を対象とした教育サービス

英国議会では、1997年のブレア政権発足以後、下院の現代化(modernisation)に向けた様々な試みが行われている。その議論の舞台となっているのが、1997年の総選挙後、下院に設置された現代化特別委員会(Select Committee on Modernisation of the House of Commons)である。現代化特別委員会は、これまで立法過程、公法案の継続審議制度、投票方法の変更等様々なテーマで報告書をまとめているが<sup>(12)</sup>、2004年には「議会を国民とつなぐ(Connecting Parliament with the Public)」と題する報告書が公表され、議会と国民、メディアとの関係を改善する提言が示された<sup>(13)</sup>。この報告書の中で、議会のウェブサイトの充実、教育サービスの整備等が挙げられていたが、これを受けて、下院の運営管理の最高責任者である下院委員会(House of Commons Commission)<sup>(14)</sup>は、2005年7月18日に「2006年から2011年までの下院管理運営のための戦略プラン概要」(Outline Strategic Plan for the House of Commons Administration 2006-2011)<sup>(15)</sup>を採択した。この戦略プランの中で、下院事務局の主要な活動目的として、①下院及び委員会に対する

(8) *Members Only? Parliament in the Public Eye*, Hansard Society Commission (Lord Puttnam), 2005. 以下の記述は、次の資料による。“The Puttnam (Hansard Society) Commission: *Members Only? Parliament in the Public Eye*,” *Standard Note: SN/PC/4106*, 18 December 2006. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-04106.pdf>>

(9) *ibid.* (SN/PC/4106), p.22.

(10) *ibid.*, p.23.

(11) *ibid.*

(12) 現代化委員会の活動については、次の論文を参照。吉田早樹人「英国下院の現代化(modernisation)について」『議会政治研究』No.82, 2007.6, pp.61-82.

(13) Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Connecting Parliament with the Public, First Report of Session 2003-04*, HC 368. 解説に当たって、以下の資料を参照。“Modernisation of the House of Commons 1997-2005,” *Research Paper: 05/46*, 14 June 2005; 吉田 同上論文

(14) 1978年の下院(管理)法(House of Commons (Administration) Act 1978)によって設立。下院議長、与野党の院内総務、二大政党の長老議員、少数政党の議員で構成。下院の運営管理を担う最高機関である。

(15) The House of Commons Commission: Strategic Plan 2006-2011, <[http://www.parliament.uk/about\\_commons/house\\_of\\_commons\\_commission\\_/strategicplan05.cfm](http://www.parliament.uk/about_commons/house_of_commons_commission_/strategicplan05.cfm)>

助言とサービスの提供、②それぞれの議員とそのスタッフに対する助言とサービスの提供、③情報提供とアクセスを容易にすることで、議会の活動と役割に関する国民の知識と理解を促進するサービスの提供、の3つが挙げられている。青少年を対象とした教育サービスは、③に含まれると言える。

2006年7月に刊行された下院委員会第28年次報告書の中では、3つの戦略プランを主要な目標として取り上げ、上記③の中で、青少年に対する教育サービスを担当する議会教育班（Parliamentary Education Unit：PEU）の機能強化について言及している<sup>(16)</sup>。また、2007年刊行の第29年次報告書<sup>(17)</sup>では、2006/07会計年度のトピックとして教育・訪問サービスが取り上げられ、その活動が紹介された。青少年を対象とした議会や民主主義に関する広報活動を担当していたPEUは、サービスの拡充に伴いスタッフが増員された<sup>(18)</sup>。

PEUの活動については、議員の評価も高い。2005年の生徒議会（Pupil Parliaments：後述）で議長を務めたデビッド・キドニー下院議員（David Kidney：労働党）は、2006年3月23日に「若者と民主主義」をテーマとして行われたウェストminster・ホールでの討論において、シティズンシップ教育を支援する制度としての議会の役割に触れ、PEUの活動を高く評価し、併せて政治的リテラシーを育成するため、青少年に議会制度を通じてシティズンシップ教育を実施することの重要性を説いている<sup>(19)</sup>。

下院事務局の管理運営とサービスのあり方については、2006年10月から、前述の現代化委員会報告書や2005年の戦略プラン等を含む過去の議論に関するレビューが行われ、その成果が2007年6月に報告書にまとめられた<sup>(20)</sup>。下院委員会は、この報告書をもとに議論を継続し、2008年1月、下院事務局の大規模な組織再編が実施された。その結果、PEUは、下院事務局の情報サービス部（Department of Information Service）の広報局（Public Information Directorate）に属する議会教育サービス（Parliamentary Education Service：PES）として衣替えした。サービスの基本的枠組みは大きく変わっていないが、組織の機能やスタッフの数は拡充されている。PEU及びその後身のPESは、下院の機関ではあるものの、上院も含む両院の教育サービス提供機関として機能しており、そのサービス対象には、青少年のみならず学校や教員も含まれている。PESは、そのサービスの目的として、①青少年に、教育的訪問、議事堂ツアー、刊行物やアウトリーチ・サービス（後述）を通じて、議会の役割、活動、歴史を伝えること、②積極的な学習を通じて、青少年に議会と民主主義の関連性について理解させること、③知識とスキルを青少年に与えることにより、議会政治に参加する能力を与えることの3点を挙げ、それに対応するサービスの内容として、広範囲な訪問プログラム、教員の訓練や学生のワークショップを含むアウトリーチ・プログラム、議会活動に関する多様な媒体の資料提供を示している<sup>(21)</sup>。

(16) *Twenty-eighth report of the House of Commons Commission: Financial Year 2005/06*, London: The Stationary Office, 2006, pp.50-56.

(17) *Twenty-ninth report of the House of Commons Commission: Financial Year 2006/07*, London: The Stationary Office, 2007, pp.16-19.

(18) *ibid.*, p.16; *op.cit.*(16), p.53.

(19) HC Deb, 23 March 2006, c.177WH ([http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo060323/halltext/60323h01.htm#60323h01\\_spnew50](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo060323/halltext/60323h01.htm#60323h01_spnew50))

(20) この検討に当たり、ブレア政権下で国防事務次官であったケビン・テビットを委員長とするレビュー班が立ち上げられた。そのため、この報告書は、通称『テビット・レビュー』と呼ばれる。House of Commons Commission, *Review of Management and Services of the House of Commons, Report by Sir Kevin Tebbit, KCB, CMG*, 25 June 2007, HC 685.

(21) "About Parliament's Education Service" (<http://www.parliament.uk/education/contacts/about-us.htm>) なおPESの名称自体は、組織再編前の2007年に刊行された第29年次報告書の中に見ることができる。*op.cit.*(17), p.102.

以下、PEU及び後身のPESが提供する教育サービスの概要について紹介する<sup>(22)</sup>。

## 1 議会訪問のプログラム

PEUは、議会に関する知識やその役割、活動、歴史等に関する学生や教員の理解を深めるために様々なメニューを用意していたが、シティズンシップ教育との関連で特徴的なのは、議会訪問の各種プログラムである。とりわけ4つの学校から、11歳から18歳までの青少年64人を集めて議事堂内で行われた一連の「生徒議会」(Pupil Parliaments)が、その代表的事例と言える<sup>(23)</sup>。「生徒議会」は、一種の模擬議会で、大委員会室の1つを会場にして、青少年たちが討論するものであるが、現職議員も出席し、参加した学校にアドバイスを行っている。議事堂に到着した参加者は簡単な説明を受けた後、討論開始に先立って、議員とともに議論すべき動議や討論術を検討する機会が与えられる。討論は約1時間行われ、採決を行って終了する。約2時間半程度の催しであるが、事前にPEUから関係資料が送付され、参加者たちの準備は必須となっている。

「生徒議会」は、組織再編後「学生議会」(Student Parliament)<sup>(24)</sup>と名称を変えて存続している。基本的な枠組は「生徒議会」と同様で、年間10回程度開催され、議論のトピックを考えたり、スピーチ原稿の作成・練習等、事前の準備をしっかりと行うことが要請されている。対象となる青少年は、議事堂内で、自ら上院や下院の討論を運営する機会を与えられることになる。

ほかに、青少年を対象とした議会訪問のプログラムには、現在「議会訪問！」(Visit Parliament)<sup>(25)</sup>及び「議会発見」(Discover Parliament)<sup>(26)</sup>の2つがある。前者は、あらゆる年齢の青少年を対象とした通年のプログラム<sup>(27)</sup>で、教育ワークショップと議事堂ツアーの2部構成となっている。ワークショップでは、議会や議員の活動、議員の選出方法や政党のマニフェストの役割、議会内投票手続等、いくつかのテーマから1つを選び、説明を受けた後に質疑応答を行う。事前に担当者が連絡を取って、訪問する学校の選挙区から選出された議員をワークショップに招待し、参加者が直接議員に質問することも可能である。このプログラムは、1日に6回実施され、1回当たりの所要時間はセキュリティの検査等を含めて約2時間45分となっている。

「議会訪問！」が通年のプログラムであるのに対して、「議会発見」は1年に1度9月から10月にかけて1か月間実施される教育サービスのプログラムで、政治、シティズンシップ、一般教養を学ぶ学生を対象としている。プログラムの構成は「議会訪問！」と同様で、ワークショップでは、議会の活動概要を紹介した後、訪問時間に合わせて、見学する学校のある選挙区から選出された下院議員が出席し、学生等と質疑応答を行うことになる。

近年の青少年による議会訪問プログラムの拡充により、議会を訪れる青少年や教員等の数は確実に増えており、2005/06会計年度は約8,000人であったのが、2006/07会計年度は17,000人、

(22) 以下、PEU及び後身のPESに共通するサービスについて論じる際は、便宜上、PEU/PESと表記することとする。

(23) “Youth Parliaments and young people’s participation in politics,” *Standard Note: SNPC-00823*, 24 Jan. 2007, p.2.  
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-00823.pdf>

(24) “Student Parliament” <http://www.parliament.uk/education/visiting-parliament/student-parliament.htm>

(25) “Visit Parliament!” <http://www.parliament.uk/education/visiting-parliament/visit-parliament.htm>

(26) “Discover Parliament” <http://www.parliament.uk/education/visiting-parliament/discover-parliament.htm>

(27) 従来は秋に行われるプログラム (Autumn Visits Programme) であったが、現代化委員会の報告書を受けて、2005年9月から通年のプログラムに拡充された。 *Twenty-seventh report of the House of Commons Commission: Financial Year 2004/05*, London: The Stationary Office, 2005, p.40.

そして2007/08会計年度は29,000人となっている<sup>(28)</sup>。このような状況に対応するため、教育サービスのための施設拡充が課題となっている。具体的には、2012年までに、議事堂内に、年間10万人の青少年を受け入れられる5つの教室を建設することが予定されている<sup>(29)</sup>。なお青少年の議会訪問自体は、無料のプログラムであるが、議会の所在地であるウェストミンスターへの旅費は、従来、学校や児童の親が負担することになっていた。しかし、最近の調査で、教員の半数近くが、旅費のコストを理由として議会訪問をためらっていることが示唆されている。そのため、管理運営委員会（Administration Committee）の報告<sup>(30)</sup>で遠隔地の選挙区の学校による議会訪問に何らかの補助を行うことが提案され、2008/09会計年度に試験的に導入される予定である<sup>(31)</sup>。

議事堂構内で行われる青少年に対する教育サービスには、上述の定期的な訪問サービスのほか、特別のプログラムもある。2008年に開催された事例としては、「あなたの議会」（Your Parliament）と題する展示会及び同年5月に開催された英国青少年議会討論会（UK Youth Parliament debates）が挙げられる。展示会は、議会と青少年との関わりを促進する目的で行われ、議会・政治分野の出版物刊行で有名なDods社とPESの共催で実施された。2008年6月から10月にかけて議事堂構内を会場に行われた展示会は、英国における議会制民主主義の役割と重要性を解説したものとなっている。

一方の討論会は、英国青少年議会（UK Youth Parliament：後述）が、1999年の発足以来初めて、上院の議場を会場として一連の討論を行った催しである。2008年5月2日、英国各地から集まった300名の青少年が上院議場に集まり、2008年から2009年にかけての全国キャンペーンのテーマについて、議論と投票を行った。キャンペーンのテーマとして議論されたのは、18歳未満の青少年に対する公共交通機関の割引カード、大学授業料、若者が成人としてみなされる年齢、メディアにおける若者の公正なイメージ、選挙権年齢の16歳への引き下げ、リサイクルと環境、の6項目であった<sup>(32)</sup>。2時間の議論の後、投票が行われ、2008年の全国キャンペーンのテーマとして、①リサイクルと環境、②交通機関の割引カード、③大学授業料の廃止が採択されている。このイベントでは、ヘイマン（Baroness Hayman）上院議長がホストとして、議事進行を担当した。青少年のためのこの催しは、次に述べる市民を両院の広範囲な役割と活動に関与させるアウトリーチ・プログラムの一環で、PESと上院の支援（資金提供を含む）を受けたものであった。

## 2 教育アウトリーチ・サービス

議会を訪問することができない地方の青少年や教員のために、最近PESが力を入れているのが教育アウトリーチ・サービス（Education outreach services）である<sup>(33)</sup>。「手を差し伸べる」と

(28) 最近3年間の『下院委員会報告書』による。

(29) 現在PESのヘッドを務めるオリアリー氏（Tom O’Leary）からの回答及び以下の資料を参照。Improving Facilities for Educational Visitors to Parliament: First Report of Session 2006-07, HC 434.

(30) *ibid.*, paras. 95-99.

(31) *Thirtieth report of the House of Commons Commission: Financial Year 2007/08*, London: The Stationary Office, 2008, pp.54-55.

(32) “UK Youth Parliament at Westminster” 〈<http://www.parliament.uk/education/visiting-parliament/uk-youth-parliament.htm>〉

(33) “About Parliament in your school” 〈<http://www.parliament.uk/education/parliament-in-your-school/about.htm>〉を参照。なお、一般国民向けのアウトリーチ・サービスは、教育アウトリーチ・サービスとは別に、情報サービス部の議会アウトリーチ・プログラムが担当している。PESのオリアリー氏からの回答による。

いう意味の「アウトリーチ」から来ているこのサービスは、地域社会への奉仕活動、公共機関の現場出張サービス等の意味で多用されるが、英国議会でも近年積極的に進められている。前述の下院現代化委員会の報告書を受けて、2005年秋にはアウトリーチ・サービス担当のスタッフ2名が採用され、翌2006年から連合王国内の学校、大学、教育委員会等の訪問が始まった。このサービスは、教員や教育実習生、その他の現場関係者に対して、議会の活動や役割を青少年に教えるのに有益な考え方や活動、情報源等を提供する訓練に重きを置いている。その活動の一部として、学校におけるワークショップの開催も行われ、英国のシティズンシップ教育にも結びついたサービスとなっている。2008年に行われた事務局再編を経て、現在担当スタッフは5名とのことである<sup>(34)</sup>。

このサービスには、青少年を対象としたものと教員を対象としたものがある。青少年のための半日ないし1日のワークショップや模擬議会は、学校の中に議会を移して実施される。7歳から18歳までの青少年を対象に行う模擬議会は、議会がどのように活動しているか、どのように議論し投票するか等、広範なテーマを取り扱う。ワークショップは、教員養成のイベントと並行して、又はその一部として開催され、大ロンドン地区以外の学校が対象となっている。また、初等・中等教育段階の青少年に対して、現職の上院議員、下院議員が学校を訪問し、議会の活動や影響力、重要性等について対話をする催しも行われる。

他方PEU/PESは、シティズンシップや政治的リテラシー、政治学を担当する教員に支援と訓練の機会を提供しており、そのセッションはシティズンシップ・カリキュラムとも結びついている。PEU/PESのスタッフは、経験豊かな教育の提供者であり、専門的知識を有する教員経験者である。PEU/PESが主催する教員のための1日セミナーは、英国議会を会場に年4回程度開催される。議会に関する一般的知識の涵養とシティズンシップ教育における政治的リテラシーについて学ぶシティズンシップのコースと、政治学等の教科を担当し、より特定のテーマについて深く学ぶ専門家のコースの2つがある。またPEU/PESは、現職の教員だけでなく、これから教員となるシティズンシップの公立学校教員免許状（Postgraduate Certificate in Education：PGCE）取得課程の学生や教員養成課程の一部としてシティズンシップを学ぶ学生に対して、訓練の機会を提供している。その他、教員を対象としたプログラムで注目される事例として、2007年7月に行われた「教員研修会」（Teachers' Institute）がある<sup>(35)</sup>。シティズンシップや関連の教科を担当する教員が、議事堂を主要な会場として、集中的、教育的な5日間を過ごすというもので、クエスチョン・タイム（首相や大臣への口頭質問）や委員会審議・討論の見学、議員の役割や活動について両院議員との対話、教室で使用する教材や授業に関する教員同士のグループ活動等のプログラムが用意されている。参加者からは、知識や理解が向上した、スタッフやPGCEの仲間の中で、有益な接触が実現した、多くの知識が実際の文脈で認識され、議会の活動について以前より自信を持って話すことができる、等の感想が出されている<sup>(36)</sup>。

### 3 その他の教育サービス

模擬議会を含む議会訪問のサービス及び教育アウトリーチ・サービスのほか、議会が行う重

(34) PESのオリアリー氏からの回答による。

(35) 2008年のリーフレットが、次のページに掲載されている。〈<http://www.parliament.uk/education/docs/teachers-institute-2008.pdf>〉

(36) *ibid.*

要な教育サービスとして、PEU/PESで作成する、議会の活動に関する様々な媒体の資料がある。1999年に立ち上げられた、学校や青少年を対象とした教育サービスのページ「議会を探検する」(explore Parliament)<sup>(37)</sup>は、シティズンシップ・カリキュラムの導入を念頭に2003年にリニューアルされ、現在は「教育サービス」(Education Service)<sup>(38)</sup>と題するページに衣替えしている。前述の、下院事務局の管理運営とサービスのあり方に関するレビュー(『テビット・レビュー』)では、議会のウェブサイトとインターネットが、特に若い世代にとって、議会と国民の間を結びつける主要な要素とみなされるべきで、優先的に開発、資金供給をすべきであると提言している<sup>(39)</sup>。ウェブサイトを通じた情報発信は、PESの教育アウトリーチ・サービスにも有益なものとなっている。地方の青少年や教員は、ウェストミンスターまで足を運ばなくても、サイト上で、議会の役割や活動、議会と政府の関係等について学ぶことができると同時に、新しいインターネット技術の進展で、魅力ある、バーチャルな両院の議会ツアーを体験することが可能となっている。ウェブサイトを通じたサービスには、ほかに青少年の教育段階に応じた各種の電子ゲームやビデオがあり、サービスの種類も多様化している。

他方、PEU/PESは、従来から青少年や教員向けの資料の提供に力を入れている。現在その多くは、議会のウェブサイトを通じて入手できる。またハードコピーが必要な場合は、依頼に応じて、PESから郵送も行っている。青少年向けの刊行物は、その年齢に応じて内容や体裁を変え、写真や図版を多用してわかりやすい資料となるよう工夫を凝らしている。またシティズンシップ教育支援のため、初等・中等教育段階の学童のために新しい教育映画を作成し、議会を訪問した学校及び訪問できない学校の両方に向けて無料で提供している。2006年7月から始まったこのサービスは、翌2007年3月までで、13,000のコピー依頼があったとのことである<sup>(40)</sup>。また選挙権を獲得する18歳のすべての新有権者に対して、『Voting Times』と題するガイドを発行したのも、同じく2006年7月のことであった。2006/07会計年度の終了まで、配布部数は目標とする数の50%に届かなかったが、受け取った青少年の追跡調査の結果、ガイドを読んで家族と議論する等の積極的な効果があったこともあり、2007/08会計年度も新たな版に改訂して発行する予定である<sup>(41)</sup>。

その他PESでは、16歳から18歳までの青少年を対象とした『議会解説シリーズ』の小冊子も刊行している。一般的な議会紹介のほか、選挙、下院、上院、議会と政府、立法、議会審議等のテーマで作成されたものがあり、シティズンシップ等の授業で利用する際には、複数テーマをセットで提供することも可能となっている。

以上見てきたように、下院の現代化特別委員会における2004年の報告書及び翌年のプットナム委員会報告書、そして2007年の『テビット・レビュー』と、近年英国議会では、議会の役割や活動に関する情報を、国民に対して積極的に発信することで、議会と国民を結び付けようとする動きが盛んになっている。その背景には、英国の国民代表の機関である議会の正統性が、有権者の支援と関与に基づいているにも関わらず、近年の政治参加の低下や政治家や政党、国

(37) “explore Parliament” <<http://www.explore.parliament.uk/>> このページは2008年末で閉じられた。

(38) Education Service <<http://www.parliament.uk/education/>>

(39) House of Commons Commission, *op.cit.* (20), para.196.

(40) *op.cit.* (17), p.17.

(41) *ibid.*, p.52; *op.cit.* (31), p.55. 『Voting Times』は、次のページにも掲載されている。<<http://www.parliament.uk/votingtimes/index.html>>

の制度に関する信頼の低下が議会の関心事となっている状況があった。また議会を青少年と結びつけるといふ観点では、シティズンシップ教育が、青少年が政治制度のみならず議会について学ぶ重要な手段となったことも大きかったと言える<sup>(42)</sup>。

2008年1月の下院事務局の再編は、このような状況を背景に行われた。その目的の1つは、議会の役割や活動に対する国民の理解を促進することであり、英国議会の青少年教育に関する活動も強化されることとなった<sup>(43)</sup>。議会の情報サービスの強化は、近年のシティズンシップ教育の導入と相まって、将来の有権者である青少年への教育サービス拡充にも大きな影響を与えていると言える。次に、青少年の考えや意見を実際の政治の場に反映させようと、実践的な活動を行っている英国青少年議会について概観する。

### III 英国青少年議会

英国の青少年の政治教育に積極的に関わっている民間の機関として、英国青少年議会（UK Youth Parliament: UKYP）が挙げられる。UKYPは、1999年7月に英国議会の下院で誕生した。その目的は、①英国の11歳から18歳までの青少年が、国連の児童の権利に関する条約<sup>(44)</sup>に従い、青少年に関わるあらゆる論点に対して発言すること、②英国の青少年に国家レベルで民主のプロセスに関わる機会を与えること、③青少年に関心あるテーマについて、自分の所属する地域で積極的に活動させること、である<sup>(45)</sup>。組織的には、会社の形態をとったチャリティ（チャリティ委員会の登録を行った公益法人）として、UKYPの名称で活動している<sup>(46)</sup>。その運営責任を担うのが理事会（Board of Trustees）で、理事会はUKYPの活動のみならず、スタッフの管理や財政、戦略プラン等にも責任を負っている。メンバーは20名で、うち12名は連合王国の各地域からUKYPの構成員である議員（Members of the Youth Parliament: MYPs）により選出された18歳から25歳までの若者で構成される。また地方自治体や権限委譲された地域における青少年分野の代表、主要な3政党（労働党、保守党、自由民主党）の代表も理事に加わっている。なお、理事は非常勤であり、原則無給である。

#### 1 成立の経緯

UKYPの成立は、1996年5月にコベントリー大聖堂で行われた「ミレニアムの後継者—我々は子どもたちに一体何を与えるのか」と題するイベントが契機となっている。このイベントは、国の政治的優先順位を変え、若者に関する問題を政治日程に挙げて、重要であるにもかかわらず

(42) Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *op.cit.* (13), p.12.

(43) この背景には、下院事務局の管理運営に関する報告（通称『テビット・レビュー』）の中で、「国民とつながった議会」が提言されたことが挙げられる。また前述の「ブットナム委員会」の報告で、PEUの拡充が提案されていたことも組織拡充の要因となっている模様である。

(44) 「児童の権利に関する条約」は、1989年11月の第44回国連総会で採択された。第12条は、締約国の義務として、児童が自由に自己の意見を表明する権利を確保するとされている。なお同条約の名称については、「子どもの権利条約」と表記されることが多いが、本稿では官報で公布された名称を使用することとする。「児童の権利に関する条約」文部科学省ウェブサイト〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/kokusai/jidou/main4\\_a9.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/jidou/main4_a9.htm)〉；濱川今日子「子ども観の変容と児童権利条約」前掲注(1)『総合調査報告書 青少年をめぐる諸問題』pp.66-76.

(45) “From a concept to a reality…” UK Youth Parliament ウェブサイト〈<http://www.ukyouthparliament.org.uk/4655/46854.html>〉

(46) 登録上の団体名は、「若者のための民主主義」（Democracy for Young People Ltd.）。同団体は、議会制民主主義の原則や実践において児童や青少年の教育を進めること、青少年議会の設立によりシティズンシップ教育促進に寄与することを目的としている。〈<http://www.democracyforyoungpeople.co.uk/4577.html>〉

ず政治的に軽視されてきた若者に目を向けることを意図して開催されたものである。イベントに集まった200人を超える若者は、主要政党に対して「ユース・マニフェスト」を手渡した。イベントの企画者であり、UKYPの創設者であるアンドリュー・ロウ下院議員（Andrew Rowe：保守党）は、1998年6月、「青少年議会（Youth Parliament）」に関する10分間規則法案（Ten Minute Rule bill）<sup>(47)</sup>を提出した。ロウ議員は、イベントに参加した若者の一人が、「イベント自体は喜ばしいものであっても、何も変わらないのではないか。20年後の若者は、やはり誰も自分たちの言うことに注意を払ってくれないと言ってここに立っているだろう」<sup>(48)</sup>と発言したことを紹介し、状況は変えられるし変えなければならないとした。そして選挙権を持たない18歳未満の青少年が政治過程に参加し、彼らに関わる課題について意見を表明する場を提供すべきであると主張した<sup>(49)</sup>。同年、ロウ議員の支援の下に設立推進のグループが発足し、第1回の総会が2001年2月ロンドンで開催された。

UKYPは、政府や政党の関与を受けない独立の機関であるが、発足当初から政府による財政面での支援を受けていた。2000年には、UKYPに教育雇用者（Department for Education and Employment, 教育技能省の前身）から1名のフルタイムのスタッフを派遣するとともに、その運営グループを構成する若者や代表者に対して、資金を提供している。当時のジャッキー・スミス教育担当政務次官は、議会における書面による答弁（written answers）で、政府がUKYPの設立を歓迎していること、その発展が若者を政治のあらゆる面に関与させ、若者の間にシティズンシップのスキルを開発していこうとする政府の任務にもふさわしいと述べている<sup>(50)</sup>。

## 2 議員の選出と役割

UKYPの構成員であるMYPsは、イングランド内の9つの地方教育当局（Local Education Authority：LEA）を選挙区として、毎年1月前後に選挙により選出される。任期は毎年2月1日から始まる1年間で、イングランドに居住する11歳から18歳までの青少年であれば、誰でもMYPsに立候補できるとともに、投票権を有する。選挙区定数は、各地区に居住する青少年人口に基づいて定められており、イングランド全体では295名となっている<sup>(51)</sup>。連合王国を構成するスコットランド、ウェールズ、北アイルランドについては、それぞれの地域の青少年議会<sup>(52)</sup>がUKYPと連携して活動しており、それらのメンバーが、MYPsとなる。MYPsに立候補する際には、自分の居住する地域で何を改善したいのかマニフェストにまとめて提出し、候補者のマニフェストはリーフレットとして刊行される。地域の有権者は、マニフェストを読んで候補者の考えを知るとともに、学校や青少年クラブで議論することになる。2007年のデータでは、MYPsの男女の比率は46%と54%であり、全体の5%は障害を持った青少年、21%は黒人や少数

(47) 下院議事規則第23条に規定されている議員提出法案で、会期中の火曜日と水曜日に行われる口頭質問の終了後に実施される。平議員が法案を提出できる手段の1つではあるが、法律として成立した例はほとんどなく、もっぱら提出者の特定テーマに関する意見表明の機会となっている。“Private Members’ Bill Procedure,” *Factsheet L2*, Rev. Dec. 2006. <http://www.parliament.uk/DOCUMENTS/UPLOAD/L02.PDF>

(48) HC Deb 9 June 1998, Vol.313, c.875. [http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980609/debtext/80609-06.htm#80609-06\\_snew7](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980609/debtext/80609-06.htm#80609-06_snew7)

(49) *ibid.*, cc.875-877.

(50) HC Deb 15 June 2000, cc.691-692W. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo000615/text/00615w08.htm>

(51) “How to become an MYP,” UK Youth Parliamentウェブサイト <http://www.ukyouthparliament.org.uk/204867/204929.html>

(52) 各地域の青少年議会の名称は、それぞれ、スコットランド青少年議会（Scottish Youth Parliament）、ファンキー・ドラゴン（Funky Dragon）、北アイルランド青少年フォーラム（Northern Ireland Youth Forum）である。

民族出身者であった<sup>(53)</sup>。

MYPsは、主として、居住する地域の問題について、その地域で選出された下院議員、地方議会議員、地域の青少年グループ等とともに活動するほか、地域レベルのMYPsと定期的に共通の課題に関する活動報告や意見交換等を行っている。全国的なレベルで見ると、社会の周辺にいる集団の声に耳を傾け、イベントを企画し、映画を作り、議員と面会し、変革のためにロビー活動を行い、メディアに現れたりして、若者の声を代弁する役割を果たしていると言える。またUKYPの定める行為規範（Code of Conduct）により、特定の政党や圧力団体等とは離れた独立の機関として、出身母体である選挙区の見解を代表する責任があるとされている<sup>(54)</sup>。

なおUKYPは、MYPsとしての任期を通じて学校の授業を最優先にすることを強調しており、学校の試験の時期に当たる毎年5月中旬から6月下旬までのイベントには、MYPsを参加させないように配慮している。MYPsが、UKYPの活動に携わるのは平均して1週間に1時間から5時間の間とされている<sup>(55)</sup>。

MYPsの役割は、地域的にも全国的にも増大している。いくつかの地方自治体では、その地域出身のMYPsに議会の下院議員と同等の地位を与えており、UKYPも、MYPsが大臣や野党議員、公務員等と定期的に会見できるよう積極的に活動している<sup>(56)</sup>。

### 3 活動の概要

UKYPの活動の基盤は、MYPsが選出されたそれぞれの地域にある。まず地域のMYPs同士で改善が必要と考えられる共通の問題について意見を交換した後、UKYPは、青少年の声や活動が地域的に保証されるよう、地方政府や地方議会等に働きかける。地域レベルの政策決定過程に青少年を取り込むことによって、地方の政策決定者は、地域共同体の一部としての青少年の価値を認識することが期待される。青少年会議（Youth Council）の設立のように、地域の青少年に積極的な影響を与えるプロジェクトについて、青少年と協力して活動することを地域の政策決定者に促すのである。

全国的レベルの活動において、青少年の考え方は、各地域のMYPsが最も重要と考える論点に関する意見表明を含んだUKYPのマニフェストに集約される。マニフェストは、社会に向けて、青少年の声や差し迫った問題に関する若者の考えを示したものである。それは物事に関する青少年の意識を高め、その立場を明確にするものであり、そのため常に最新のものにしておく必要がある。

マニフェストは、全国のMYPsが一堂に会する年次総会で決定される。現在のマニフェストは、最近の政治・社会状況や政策変更、青少年条項等を反映して、2007年に採択されたマニフェストが、2008年の年次総会で修正されたものである。

2008年の活動として大きなものには、5月に英国議会上院の議場を会場として実施された討論（前述）及び7月の年次総会がある。UKYPの年次総会は、毎年7月後半に開催されるが、

(53) "Frequently Asked Questions," *MYP Handbook 2008*, <[http://www.ukyouthparliament.org.uk/myp\\_handbook/FAQs.pdf](http://www.ukyouthparliament.org.uk/myp_handbook/FAQs.pdf)>

(54) "Code of Conduct," *MYP Handbook 2008*, <[http://www.ukyouthparliament.org.uk/myp\\_handbook/Code\\_of\\_Conduct.pdf](http://www.ukyouthparliament.org.uk/myp_handbook/Code_of_Conduct.pdf)>

(55) *op.cit.* (51)

(56) "How It All Works," *MYP Handbook 2008*, <[http://www.ukyouthparliament.org.uk/myp\\_handbook/How\\_it\\_all\\_works.pdf](http://www.ukyouthparliament.org.uk/myp_handbook/How_it_all_works.pdf)>

2008年は、イングランド南西部のデヴォン州にあるエクセター大学に300人を超えるMYPsが集まり、7月19日から22日まで開催された。総会では、5月の上院における討論で採択された2008/2009の全国キャンペーンのテーマ（リサイクルと環境、18歳未満の公共交通割引カード、大学授業料の廃止）について、活発な議論が交わされた。

## IV 我が国の子ども議会

我が国の議会の青少年に対する教育サービスについては、従来参観・傍聴等が主流であったが、近年は青少年向けウェブサイトの充実と並んで、国会及び地方自治体で、青少年が議会の運営を体験するという、新たな試みが行われている。英国議会の青少年向け訪問プログラムに比べると、まだ緒についた感じではあるが、青少年の政治教育の一環として、その意義は大きいと言える。以下、国会及び地方自治体等の事例について概観する。

### 1 国会の関与—子ども国会

我が国では、国民の国会に対するアクセス手段の一つとして、傍聴・参観の制度があり、青少年に対する教育サービスも、その一部として実施されていた。したがって、英国議会のように、青少年向けの教育サービスを専門に担当する部署は存在していない。我が国初の子ども国会も、当初は参議院開設50周年の記念行事の一環として開催されたものであった。

第1回の子ども国会は、平成9（1997）年7月29日及び30日の両日行われた。開催の趣旨は、21世紀に活躍する子どもたちの代表が、参議院に一堂に会し、子どもたちに関心あるいくつかのテーマについて委員会や本会議で意見を述べ合い1つの提言を共同で作りに上げていく過程を経験することで、国会の仕事や子どもたちを取り巻く現実の問題を認識することを期待し、次代を担う子どもたちの意見と提言を、今後の参議院の活動に生かす、ということであった<sup>(57)</sup>。対象となったのは、小学5、6年生及び中学生に当たる年齢の10歳から15歳までのすべての子どもである（国籍は問わない）。募集人数は252名（参議院議員の数と同数）で、各都道府県から5名ずつ選出し、17名は小・中学生の多い都道府県に順次割り当てという募集方法であった。申込先は各道府県の教育委員会とし、個人応募ではなく団体単位（学校のクラス、クラブ等）の応募方法を採用した。申込を受けた教育委員会は、参議院からの要請で、なるべく男女比及び年齢のバランスを考慮して抽選で各種団体を選考した。

参議院は、各教育委員会からの通知を受けて、子ども議員の名簿を作成すると同時に、子ども国会で議論するテーマをあらかじめ提示し、子ども議員からも希望を聴取した上で、子ども議員の所属委員会を決定し通知した。

子ども国会の構成は、本会議及び11の委員会（6つのテーマ別<sup>(58)</sup>）で、各委員会では正副委員長と書記を選出、自己紹介の後、テーマに沿った意見発表・意見交換を行う。本会議は、関連するテーマごとに3回開催され、委員長報告の後、意見交換を行い、所管大臣が感想を述べる。

(57) 記念行事ではあるものの、事務局側では、開催に当たり、子どもに政治あるいは国会に興味を持ってもらいたい、また選挙権のない子どもの声を吸い上げて、何らかの形で国政に反映することができるのではという気持ちがあった模様である。「子ども国会について」『参議院50周年記念 子ども国会報告書』参議院事務局、1997、p.9；橋本雅史『参議院「子ども国会」の実施について』（国会職員執務資料シリーズNo.361）全国都道府県議会議長会事務局、1997、pp.2-5。

(58) このときのテーマは、①自然と環境、②ふるさと、街づくり、③お年寄りや体の不自由な人たちとのふれあい、④世界の国々や人々との関わり、⑤学校、あそび、友だち、⑥未来と科学、の6項目であった。同上（「子ども国会について」）p.11。

最後は子ども国会宣言を採択し、内閣総理大臣から子どもたちへのメッセージが述べられ閉会となった。

初めての子ども国会は、参議院創設50周年の記念事業であったが、2回目子ども国会は、2000年という節目の年を記念した催しとして、平成12年8月2日及び3日の両日に参議院委員会室及び本会議場を会場として行われた。募集対象者や人数、選出方法等は前回と同様であったが、前回6テーマ別の11委員会が、2回目では5テーマ別<sup>(59)</sup>の8委員会に縮小された。また国際分野のテーマについて、国際テレビ電話を利用して、クアラルンプール及びシドニーの日本人学校の子どもたちと意見交換を行ったことが特筆される。なお2回目子ども国会は、委員会や本会議の様子が、初めてインターネット放送されている。

参議院の公式行事として行われた子ども国会は、以上の2件である。その後参議院では、通年のプログラムとして、平成14(2002)年4月から「参議院特別体験プログラム」<sup>(60)</sup>をスタートさせ、子どもたちに国会議員の立法活動を擬似体験してもらうことで、国会の仕組みや役割をわかりやすく学習してもらおうという試みを実施している<sup>(61)</sup>。プログラム内容は、最初に国会の役割、立法過程等をビデオで学習した後、子どもたちが議長、委員長等に扮して、法律案の委員会審査、本会議審議等を擬似体験するものである。プログラムは、模擬法案選択制と自由テーマ形式の2通りがある。前者は、実際に国会で審議された複数の法律案の1つを子どもたちが選択し、法律ができるまでの過程をシナリオ通りに体験するもので、事前の準備は必要としない。これに対し後者は、参加する団体が事前に役割分担を決め、模擬法案や発言原稿等を作成して議場で発表する形式を取る。事前の準備が必要となるのが、模擬法案選択制と異なる点である。

プログラムが対象としているのは、子ども国会の対象者と同じ10歳から15歳までの児童で、週日に1日3回の頻度で実施されている。役割分担の関係もあり、10名以上の団体というのが条件となっている。事前の予約が必要で、議事堂見学と合わせると約1時間45分程度が予定されているが、英国議会の訪問プログラムに近い教育サービスと言えるであろう。ただし子ども国会と異なり、体験プログラムで使用するのは本物の議場ではなく、参議院別館に設置された模擬会議場となっている。

また、平成18(2006)年2月には、沖縄県那覇市の中学校を会場に、参議院特別体験プログラムが実施され、初めて国会以外での開催が実現している。当初参議院のイベント的扱いであった子ども国会は、現在、青少年の政治教育における体験学習の1つとして定着しており、通年の教育サービス・プログラムとして平成21(2009)年4月に8年目を迎える。平成20(2008)年には参加者が30万人を超えたとのことである<sup>(62)</sup>。

(59) このときのテーマは、①環境分野(よい自然環境を残すためにごみ問題等を検討)、②教育分野(個性を尊重し、いじめや非行をなくす。21世紀の未来と科学)、③国際分野(ことばや暮らし方が違う人たちが平和に暮らしていくために)、④福祉分野(お年寄りや障害を持つ人たちも暮らしやすい社会づくり)、⑤社会生活分野(地域、家族、友だち関係)の5項目であった。『2000年子ども国会報告書』参議院事務局、2000、pp.10-11。

(60) 「参議院特別体験プログラムのご案内」(http://www.sangiin.go.jp/japanese/taiken/t\_program/t\_program.htm); 小林俊之「子どもにも開かれた参議院」『議会政治研究』No.62, 2002.6, pp.61-66。

(61) プログラム導入の背景には、平成13(2001)年8月に実施された参議院議院運営委員会の海外派遣の経験が大きい。オーストラリア及びニュージーランドの議会視察で、両国議会における小学生の熱心なクエスチョン・タイムの傍聴、オーストラリア連邦議会の小中学生を対象とした模擬議会の様子が参考になったと言われる。小林 同上, pp.61-62; 『第153回国会参議院議院運営委員会会議録第18号』平成13年12月7日 pp.12-14。

(62) 「参議院特別体験プログラム参加者30万人達成」(http://www.sangiin.go.jp/japanese/topic/h20/080618.htm) なお、平成19年(2007)年5月には、参議院発足60周年を迎えるにあたって、高校生を対象とした特別体験プログラムも実施されている。

## 2 地方自治体等の関与—子ども議会

地方自治体における、子どもを対象とした模擬議会の試みは、国より早く、1980年代から見られる。ただし当初は、自治体等の記念行事として開催されたケースが多く、継続して実施された事例は少ないようである。全国市議会議長会によれば<sup>(63)</sup>、市（東京23区を含む）レベルで、青少年を対象とした「子ども議会」ないしそれに類した催しを実施している自治体は100を超え、年間あたりの実施件数も、最新のデータで135件となっている。開催頻度は自治体により様々で、政令市でも、近年は毎年開催している札幌市、仙台市、千葉市、大阪市のような事例もある。

子ども議会の目的は、自治体によって多少の相違はあるものの、子どもたちが、地域の行政や議会の仕組みを学び、自分達の暮らす地域の問題を考え、社会の一員としての自覚を高めることにあると言えよう。とりわけ平成6（1994）年に、我が国が児童の権利に関する条約<sup>(64)</sup>を批准して以来、子ども議会は、子どもの社会参加を促す取り組みとして本格化したと言われる<sup>(65)</sup>。子ども議会に参加する青少年は、小学生高学年から中学生までの児童を対象とするケースが多く、扱うテーマも、生活に密接に関係する地域の課題から環境問題、福祉問題等多岐にわたる。近年は継続的に実施する自治体も増えたとはいえ、地域の記念行事として開催されるケースがまだまだ多く、実質を伴っている事例は少ない現状ではある<sup>(66)</sup>。

最後に、民間の任意団体が主催する子ども国会を紹介する。毎年、教育関連のNGOが主体となって世界各国で実施している「世界中の子どもたちに教育を」キャンペーンが日本で開催された平成16（2004）年4月、同キャンペーン実行委員会は第1回子ども国会を主催した。会場は、オリンピック記念青少年センターと国連大学ビルで、113人の子どもたち（中学・高校生に相当する年齢の青少年）が世界や日本の教育について話し合い、意見書を採択した。この意見書は、各政党の議員や文部科学省、外務省に手渡された。

この催しは、翌年から、任意団体である「子ども国会実行委員会」（平成16年10月結成）が主催する形で、年に1度継続的に実施されている<sup>(67)</sup>。その目的は、「みんなが豊かに生きていける未来の実現」であり、子ども国会の場で、社会における諸問題を考え議論することで、対話する重要性・意義を実感すること、子どもの声を社会に届けることをねらっている。第2回子ども国会からは、参議院別館の模擬会議場を会場に使い、各党の国会議員との意見交換会も行っている。分科会ごとにテーマを設定し、平成20（2008）年の第5回子ども国会では、貧困問題、教育、環境問題、平和等が取り上げられた。民間の団体が主催する、中高生を対象にしたイベントであること、青少年の声を社会に届けるといった目的等を考えると、英国のUKYPに近い活動を行っていると言えよう。

(63) 地方自治体の事例としては、全国市議会議長会のウェブサイトで、市レベルの開催事例が一覧できる。平成19年については、以下のサイトに掲載されている。「子ども議会、女性議会、模擬議会の開催事例（平成19年1月1日～12月31日、153市168件）」〈[http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai19/pdf/h19\\_26.pdf](http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai19/pdf/h19_26.pdf)〉

(64) 前掲注(44)を参照。

(65) 「小学生だって市政見てるぞ」『朝日新聞（山口版）』2008.2.17 の中の外山英昭・山口大学教授の発言。また東京都八王子市では、子どもの権利条約第12条の「子どもの意見表明権」に基づき、子どもが自由に自分の考えや意見、気持ちを発表できる機会をつくることをめざして、「子ども会議」の開催を決めた。八王子市ウェブサイト〈<http://www.city.hachioji.tokyo.jp/fukushi/14601/kaigi/index.html>〉

(66) 同上「小学生だって市政見てるぞ」；江藤俊昭『図解 地方議会改革』学陽書房、2008、pp.206-207。

(67) 子ども国会ウェブサイト〈<http://kodomokokkai.web.fc2.com/index.html#mainvisual>〉

## おわりに

本稿では、青少年の政治教育に議会がどのように関与しているかについて、近年、議会と国民を近づける努力を行っている英国議会の事例を中心に紹介した。各国議会では、青少年に代議制について興味を持たせるという課題を重視しており、そのための努力を行っている。英国議会の事例でも紹介したが、議会のウェブサイト、電子ゲームを盛り込んだ青少年向けのページを設ける試みは、インターネット利用が盛んな近年では、各国で多く見られる事例である。また青少年が議会の手続きを体験しながら学ぶ模擬議会の試みは、英国や我が国以外でも積極的に実施されており<sup>(68)</sup>、各国議会は、青少年が、将来の政治参加に向けて、確かな一歩を踏み出すのをサポートしている。

議会ばかりでなく、民間団体の果たす役割も大きい。今回は、UKYPの事例のみの紹介となったが、多くの国で青少年の考え方を表明する手段として、青少年議会（youth parliaments）が設立されている<sup>(69)</sup>。青少年議会は、シティズンシップ教育の機会、すなわち青少年の政治的リテラシーを発展させ、政治・社会問題に関する知識や理解を表明し、討論術を学び、他の人々の見解を代表する訓練を行う機会となっている。同時に、若者が他の人々の見解を代表し、それらがどのように取り扱われるかを見ることのできる場を提供している<sup>(70)</sup>。

我が国では、平成19（2007）年の日本国憲法の改正手続に関する法律（いわゆる国民投票法。平成19年法律第51号）の成立により、法定年齢の見直しが喫緊の検討課題となっている。国民投票法における国民投票の投票権年齢が18歳と定められたことにより、他の法律で規定されている年齢条項と齟齬を生じるためであるが、中でも選挙権年齢は大きなテーマである。青少年の政治参加の年齢を考えると、政治教育の重要性が改めて問われることになりそうである。若者の投票率の低下、代議政治との距離感が問題とされる現在、将来の有権者となるべき青少年に対して、議会がどのような役割を果たすべきか、議会と青少年を近づけようとする各国議会の試みが注目される場所である。

（たけだ みちよ 総合調査室）

(68) 次の資料では、ノルウェー、ポーランド、デンマーク議会等の事例が紹介されている。Inter-Parliamentary Union, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century—a guide to good practice*, Geneva: IPU, 2006, pp.64-67.

(69) “Youth Voice,” ユニセフUKウェブサイト 〈[http://www.unicef.org.uk/youthvoice/reality\\_item.asp?issue=3](http://www.unicef.org.uk/youthvoice/reality_item.asp?issue=3)〉

(70) “Practising politics: youth parliaments,” *Citizenship News*, Feb. 2008, pp.6-7. 〈<http://www.post16citizenship.org/files/Schools/Practising%20politics.Youth%20parliaments.pdf>〉

## 諸外国の憲法における青少年保護規定

山岡 規雄

### 目次

I 諸外国の青少年保護規定の類型	3	スイス
II 諸外国の事例	4	チェコ
1 ドイツ		おわりに
2 イタリア		

### I 諸外国の青少年保護規定の類型

経済協力開発機構（OECD）加盟30か国のうち、憲法に青少年又は子どもの保護に関する規定を有する国は、21か国である。これらの規定を類型別に分けると次の4つのタイプに分類される。

第一に、青少年又は子どもの保護を直接的に規定しているタイプであり、アイスランド（第76条第3項）、イタリア（第31条第2項）、ギリシャ（第21条第1項及び第3項）、スイス（第11条第1項）、スペイン（第39条第2項から第4項）、スロヴァキア（第41条第1項）、チェコ（自由及び基本権憲章第32条第1項）、ドイツ（第6条第2項及び第3項）、トルコ（第41条第2項、第58条）、ハンガリー（第16条、第67条第1項）、フィンランド（第6条第3項）、フランス（第四共和制憲法前文）、ベルギー（第22条の2）、ポーランド（第72条）、ポルトガル（第64条第2項、第69条、第70条）、メキシコ（第4条第7項及び第8項）の16か国が挙げられる（ただし、スペイン、ドイツ、フィンランドは他の類型と重複）。

第二に、連邦の立法事項又は連邦と州との競合的立法事項として列挙しているタイプであり、オーストラリア（第51条）、オーストリア（第12条第1項）の2か国が挙げられる。

第三に、青少年保護のために表現の自由を制限する条項として規定しているタイプであり、オランダ（第7条第3項）、スペイン（第20条第4項）、ドイツ（第5条第2項）、ノルウェー（第100条第4項）、フィンランド（第12条第1項）の5か国が挙げられる。

第四に、青少年の福祉の増進を規定しているタイプであり、韓国（第34条第4項）、フィンランド（第19条第3項）の2か国が挙げられる。

以下においては、主として第一類型の中から（ドイツは第三類型にも属する）、ドイツ<sup>(1)</sup>、イタ

(1) ドイツについては、次の文献を参考にした。Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz : Kommentar Bd.1*, Tübingen : Mohr Siebeck, 2004, pp.617-619, pp.761-762 ; Hermann v. Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz : Kommentar 3.Aufl.*, München : F.Vahlen, 1985, Art.5 Abs.1 und 2 p.3 ; Dieter Hömig (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 8.Aufl.*, Baden-Baden : Nomos, 2007, pp.113-116 ; Dieter Hesselberger, *Das Grundgesetz : Kommentar für die politische Bildung*, Bonn : Bundeszentrale für Politische Bildung, 2003, pp.112-113.

リア<sup>(2)</sup>、スイス<sup>(3)</sup>、チェコ<sup>(4)</sup>の憲法の規定について、その制定経緯と解釈について述べることにする。

## II 諸外国の事例

### 1 ドイツ

ドイツ連邦共和国基本法の第5条第2項、第6条第2項及び第3項は、次のように規定している。

#### 第5条

②この権利〔訳注：表現の自由、出版の自由、放送及び映画の自由〕は、一般的な法律の規定、青少年の保護の法律の規定及び個人の名誉の権利により制限される。

#### 第6条

②子どもの保護及び教育は、両親の自然的な権利であり、第一の義務である。その活動については、国家共同体が監視する。

③教育権者に故障がある場合又は子どもがその他の理由で放置されるおそれのある場合には、法律に基づいてのみ、教育権者の意思に反して子どもを家族から隔離することが許される。

#### (1) 制定経緯

基本法は、各州の首相によって設立された専門家会議によって作成された、いわゆるヘレンキームゼー草案<sup>(5)</sup>を基礎とし、1948年8月に州議会による間接選挙によって選挙された基本法制定会議において審議された。

ヘレンキームゼー草案では、表現の自由等には、制限規定が存在しなかった。青少年保護のための法律による制約に関する規定の追加は、1948年9月29日の基本法制定会議の原則委員会(Grundsatzausschuß)において提案された。

子どもの保護に関する規定も、ヘレンキームゼー草案には存在しなかった。親による子どもの教育や家族の生活にまで、基本権の規定が関与することについては、それに肯定的なキリスト教民主同盟と否定的な社会民主党、自由民主党との間で合意が得られなかったからである。子どもの保護に関する規定が初めて現れたのは、1948年11月24日の基本法制定会議の原則委員会に提出された案においてであった。規定の内容は、今日の条文とほぼ同じであるが、子どもの家族からの隔離については、「家族共同体からの子どもの引取りは、(中略)教育権者の故障により子どもが放置されるおそれのある場合に、可能である。」となっていた。これに対し、

(2) イタリアについては、次の文献を参考にした。Raffaele Bifulco et al. (a cura di), *Commentario alla Costituzione v.1*, Torino: UTET giuridica, 2006, pp.640-654; Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione: rapporti etico-sociali art. 29-34*, Bologna: N.Zanichelli, 1976, pp.135-145.

(3) スイスについては、次の文献を参考にした。Bernhard Ehrenzeller et al. hrsg., *Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, Lachen: Dike-Verlag; Zürich: Schulthess, 2002, pp.164-178.

(4) チェコについては、次の文献を参考にした。Karel Klíma a kolektiv, *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, pp.865-870.

(5) バイエルン州のヘレンキームゼーにおいて会議が開催されたため、このように呼ばれる。

社会民主党から提案がなされ、「教育権者に故障がある場合又は子どもがその他の理由で放置されるおそれのある場合」という今日の条文に改められた。

## (2) 規定の解釈

### (i) 青少年保護のための表現の自由の制限

青少年の健全な育成を妨げる危険性を回避するために、特にマスメディアの領域において表現の自由を制限することが許される。戦争を賛美し、暴力行為を称賛し、他人への憎悪を扇動し、又は羞恥心を誘引するように性行為を猥褻に表現する凶画、録音媒体及び映像媒体がそれに該当する。この第5条第2項の規定は、単なる表現の自由の制限ではなく、第6条第2項の規定と並んで、青少年の保護を憲法的な価値を有する社会的目標として位置づけるものでもある。

### (ii) 親による子どもの保護

基本法第6条第2項は、両親の教育の自由を保障しているが、その自由の目的は子どもの保護にある。それゆえ、親子関係においては、子どもの福祉を最大限に考慮して教育に当たらなければならない。

### (iii) 国家共同体による監視

親による子どもの教育権は、国家共同体の監視の下に置かれる。後見裁判所 (Vormundschaftsgericht)<sup>(6)</sup> は、子どもの精神的及び身体的健康が父親又は母親による教育権の濫用により侵害されるおそれがある場合には、適切な命令を下すことができる。両親が子どもの財産に不利益をもたらすおそれがある場合も、後見裁判所は介入することができる。

### (iv) 家族からの子どもの隔離

家族からの子どもの隔離は、非常に厳格な要件を満たした上でなければ実施できない。すなわち、教育権者に故障がある場合のほか、子どもの福祉が著しく危険にさらされており、かつ、子どもが非行化し、その結果として重大な犯罪行為へと至る危険性がある場合に、教育権者の意思に反して、子どもを隔離することができる。

## 2 イタリア

イタリア共和国憲法の第31条第2項は、次のように規定している。

### 第31条

②共和国は、母性、子ども及び青少年を保護し、その目的のために必要な施設を助成する。

### (1) 制定経緯

イタリア共和国憲法の制定に当たっては、ファシズムの過去の清算という目標が大きな前提としてあった。そのため、青少年の保護に対する国家の介入は、全国バリッラ事業団 (Opera Nazionale Balilla) というファシストの団体<sup>(7)</sup>の再来をもたらすのではないかという危惧の念を

(6) 行為能力剥奪・制限の宣告、後见人・後見監督人の選任・監督など後見事務を行う裁判所。区裁判所 (Amtsgericht)、すなわち、わが国の簡易裁判所に当たる裁判所が対外的には、後見裁判所という名のもとにこれらの事務を行う。山田晟『ドイツ法律用語辞典 改訂増補版』大学書林, 1993, p.707.

(7) 1926年に組織された団体で、青少年の課外諸活動を行政的な指導と管理のもとに統合することをめざして設置されたものである。北原敦『イタリア現代史研究』岩波書店, 2002, p.211, 215-217.

抱く議員もいた。しかし、憲法制定議会の第1小委員会では、国が「母性、子ども及び青少年の適正な道徳的及び物質的な保護の措置をとり、その目的のために必要な組織を創設し、助成する」という原則に賛成する議員が多数を占めた。その後、既存の組織に加えて、新たな組織を創設することは不適切であるとの批判がなされ、「創設する (istituire)」という動詞が削除され、文言が改められた結果、現在の条文となった。

また、当初は、上記の規定の次に、青少年の身体的成長の管理並びに経済的、道徳的及び文化的向上の促進について、適切な機関を創設し、自由な青少年組織への国家の道徳的物質的援助を保障する法律を制定する旨の規定が続いていたが、国家による過度の干渉は避けるべきであるとの認識で合意し、この規定は採用されずに終わった。

## (2) 規定の解釈

この規定は、青少年の保護が、単なる私事ではなく、社会の発展プロセス全体に関わる問題であることを示しており、青少年の教育及び職業指導、必要とされる職業訓練、道徳的な逸脱行為の予防及び矯正、十分なレクリエーション活動の制度、未成年者犯罪に対する対応措置等を保障する政策を立法者に要求すると解されている。こうした政策は、第31条以外の条文によって補完されている。例えば、憲法第34条は、無償の初等教育を保障し、第35条第2項は、共和国が労働者の教育及び職業的向上に配慮することを規定し、第37条は、第1項で労働条件における母親と幼児への特別な保護を保障し、第2項で有給労働の最低年齢を定め、第3項で未成年労働者の保護を保障している。

## 3 スイス

スイス連邦憲法の第11条は、次のように規定している。

### 第11条 子ども及び青年の保護

- ①子ども及び青年は、傷つけられないことに対する特別の保護及び発育の促進を要求する権利を有する。
- ②子ども及び青年は、その判断能力の範囲内でその権利を行使する。

## (1) 制定経緯

この条文は、2000年に制定された新憲法により、初めて設けられた規定である。政府が作成した原案にはこの条文は存在せず、スイス青年同盟労働組合 (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände) の要請を受け、下院の憲法委員会で73票対67票の僅差により、次のような条文が可決された。

### 第11 a 条 子ども及び青年の権利

- ①子ども及び青年は、調和のとれた発育に対する権利及びその状態が保護されることを未成年者として要求する権利を有する。
- ②子ども及び青年は、その能力の範囲内でその権利を行使する。

しかし、上院は、「調和のとれた発育に対する権利」は、裁判所で判断することはできない

とし、この部分を削除することにしたが、その代わりに第3項として下記のような条文を追加することを提案した。

③子ども及び青年は、傷つけられないことに対する特別の保護を要求する権利を有する。

しかし、下院は、「能力 (Fähigkeiten)」を「判断能力 (Urteilsfähigkeit)」に置き換えただけで、基本的に原案を維持した。

これを受けて上院の憲法委員会は、下記のような妥協案を提案した。

#### 第9 a条 子ども及び青年の保護

子ども及び青年は、傷つけられないこと及びその発育に対する特別の保護を要求する特別の権利を有する。子ども及び青年は、その判断能力の範囲内でその権利を行使する。

上院本会議では、第2文は自明なことであるとして削除されたが、残りの部分は、承認された。これに対し、下院は、タイトルの変更と第2項の削除を受け入れたものの、第1項については、原文の維持を主張した。結局、両院の憲法委員会が協議し、現行の条文で落ち着くこととなった。

### (2) 規定の解釈

#### (i) 権利の享有主体

第11条に規定する基本権の享有主体は、基本的に国籍、滞在資格を問わず、すべてのスイス在住の子ども及び青年である。子ども及び青年とは、民法第14条にいう未成年者、すなわち18歳未満の者を指す。

#### (ii) 傷つけられないことに対する特別の保護

スイス憲法の第10条第2項では、人身の自由、特に身体的及び精神的に傷つけられないことの権利が保障されている。青少年保護に関する第11条の規定は、未成年者が弱者であり、他者に依存しなければならないこと、教育が必要であるといったことから、大人とは同様に扱うことはできないという理由に基づく、第10条第2項に対する特別規定である。

#### (iii) 発育の促進

第11条は、発育の促進を権利として規定しているが、その具体化とも言える規定が憲法第41条にある。第41条は、社会目標に関する規定であり、第1項c号では、「成人及び子どもの共同体としての家族が保護され、支援されること」、e号では、「すべて住居を求める人が自身及びその家族のために適切な住居を負担可能な条件で探し出すことができること」、f号では、「子ども及び青年並びに就業能力を有する年齢にある人がその能力に応じ、教育及び補完的教育を受けることができること」、g号では、「子ども及び青年がその成育において自立的で社会的責任を有する人間に成長するように促し、その社会的、文化的及び政治的統合を支援すること」が目標として掲げられている。ただし、社会目標から国家の直接的な給付を要求する権利を導き出すことはできない(第41条第4項)。同様に、第11条第1項に掲げる権利、すなわち、傷つけられないことに対する特別の保護及び発育の促進を要求する権利について、最高裁判所は、「高度に具体化が必要であり、給付の要求として訴訟を起こすことが可能であることは疑わし

い」<sup>(8)</sup>との見解を述べている。

#### (iv) 青少年の権利の行使

第2項の規定は、憲法制定時の両院の報告者が述べているとおり<sup>(9)</sup>、従来の法体系に何らかの新しい要素をもたらしたのではなく、対応する民法の諸規定を憲法に格上げしただけのことである<sup>(10)</sup>。

青少年の権利の行使は、親の保護権によって制限される。憲法は、明文では子どもの養育に対する親の権利と義務を定めていないが、第13条で家庭生活の尊重を定め、第14条で家族の権利を保障しており、黙示的にはその存在を認めていると解釈されている。青少年は、人格に関わる権利（身体の自由、意見の自由、宗教の自由、情報の自由、出版の自由、結社の自由、集会の自由）を自ら行使することができるが<sup>(11)</sup>、それによって、親の保護の権利を完全に形骸化することは認められない。

## 4 チェコ

自由及び基本権憲章（憲法の一部を構成する）第32条第1項は以下のように規定している。

### 第32条

①親性及び家族は、法律の保護の下に置かれる。子ども及び青年の特別な保護は、保障される。

#### (1) 制定経緯

第32条第1項の前段については、すでに、「婚姻、家族及び母性は、法律の特別な保護の下に置かれる」という1920年のチェコスロヴァキア憲法第126条の前例があった。また、この第32条第1項の規定は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」第10条と「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第23条を基礎にしているという<sup>(12)</sup>。

(8) 2001年10月10日の最高裁判所判決。

(9) Amtliches Bulletin des Nationalrates, 1998. Reform der Bundesverfassung p.490 ; Amtliches Bulletin des Ständesrates, 1998. Reform der Bundesverfassung p.226.

(10) その際、民法の規定に改正が加わるなどの影響はなかった。

(11) これに対して、あまり人格に関わらない権利、特に経済的な基本権、財産権や経済活動の自由などについては、その行使に際して法定代理人が必要とされる。

(12) 参考までに当該規定の内容を紹介すると以下のとおりである（日本語訳は、すべて外務省による翻訳である）。

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第10条

この規約の締約国は、次のことを認める。

1 できる限り広範な保護及び援助が、社会の自然かつ基礎的な単位である家族に対し、特に、家族の形成のために並びに扶養児童の養育及び教育について責任を有する間に、与えられるべきである。婚姻は、両当事者の自由な合意に基づいて成立するものでなければならない。

2 産前産後の合理的な期間においては、特別な保護が母親に与えられるべきである。働いている母親には、その期間において、有給休暇又は相当な社会保障給付を伴う休暇が与えられるべきである。

3 保護及び援助のための特別な措置が、出生の他の事情を理由とするいかなる差別もなく、すべての児童及び年少者のためにとられるべきである。児童及び年少者は、経済的及び社会的な搾取から保護されるべきである。児童及び年少者を、その精神若しくは健康に有害であり、その生命に危険があり又はその正常な発育を妨げるおそれのある労働に使用することは、法律で処罰すべきである。また、国は年齢による制限を定め、その年齢に達しない児童を賃金を支払って使用することを法律で禁止しかつ処罰すべきである。

市民的及び政治的権利に関する国際規約第23条

1 家族は、社会の自然かつ基礎的な単位であり、社会及び国による保護を受ける権利を有する。

2 婚姻をすることができる年齢の男女が婚姻をしかつ家族を形成する権利は、認められる。

3 婚姻は、両当事者の自由かつ完全な合意なしには成立しない。

4 この規約の締約国は、婚姻中及び婚姻の解消の際に、婚姻に係る配偶者の権利及び責任の平等を確保するため、適当な措置をとる。その解消の場合には、児童に対する必要な保護のため、措置がとられる。

## (2) 規定の解釈

第32条第1項の規定では、「法律の保護」と「特別な保護」という用語が用いられているが、両者の間に特に相違はない。権利の享有主体は、すべての青少年であり、チェコ国民であるか否かを問わない。このことは、自由及び基本権憲章第42条第2項から明確である<sup>(13)</sup>。また、同憲章第29条は、労働関係、職業訓練の補助における青少年の特別な保護を規定している。

同憲章第32条第6項は、「詳細は法律により定める」と規定している。したがって、第1項の青少年の保護の詳細も法律で定めることになる。この第6項の規定と関連して第1項の規定により、国は立法を通して、かつ、すべての経済的に可能な手段を利用して青少年の保護の措置をとる義務を負うとされている。一方、同憲章第41条第1項は、「この憲章の第26条、第27条第4項、第28条から第31条まで、第32条第1項及び第3項、第33条並びに第35条に規定する権利は、これらの権利を実現する法律の目的の範囲内でのみ要求することができる」と規定している。つまり、第32条第1項に規定する青少年の保護については、それを具体化する法律の範囲内でしか要求することができないこととされているのである。

## おわりに

チェコの項で紹介したように、現在では、青少年の保護は、国際的な人権条約でも明記された目標となっており、新しく憲法を制定するに際して、青少年の保護の規定を取り入れることは、世界的な潮流となっているといえよう。先に例示したOECD加盟国のうち、1980年以降新憲法を制定したトルコ、ハンガリー<sup>(14)</sup>、チェコ、スロヴァキア、ポーランド、スイスの6か国はすべて青少年保護の規定を有している。

このように、憲法に青少年保護規定を設ける国が多くなっているが、その規定はあくまでも社会目標としてのプログラム規定的な性格を有するものであることは注意しておく必要がある。前述のとおり、スイスでは、憲法規定を基に国家に対し、直接的な請求権を行使することはできないと解釈されており、チェコの自由及び基本権憲章は、国家に対して青少年の保護を義務付けるものではあるが、保護の要求に関しては、法律の範囲内という制約がかかっている。

翻って、わが国の憲法改正論議の状況を鑑みると、青少年保護規定を導入すべきであるという見解はあまり目立って主張されてはいない。しかし、平成12年に設置され、約5年間活動した衆参両議院の憲法調査会においては、表現の自由の制限事項として青少年の保護を規定すべきではないかという発言も見られた<sup>(15)</sup>。今後、憲法改正が行われるか否か定かではないが、仮に青少年保護の規定が設けられたとしても、各国の例に見られるように、具体的な施策は、憲法規定を直接の根拠とするのではなく、通常の立法に基づいて実施されることとなろう。

(やまおか のりお 政治議会課憲法室)

(13) 憲章で保障する権利及び自由は、チェコスロヴァキア国民と規定していない限り、外国人にも適用される旨規定している。

(14) 現行のハンガリーの憲法は、形式的には1949年の憲法の改正であるが、1989年以降に大幅な憲法改正が行われた結果、内容的には新憲法とみなしてもよいものとなっている。

(15) 例えば、平成16年11月17日参議院憲法調査会の外添要一議員、平成17年3月2日参議院憲法調査会の愛知治郎議員の発言を参照。

# アメリカの少年犯罪事件と情報公開

大月 晶代

## 目次

はじめに	II 州法の規定
I アメリカの少年司法制度	1 フロリダ州
1 少年裁判所が裁判権を有する少年の年齢	2 カリフォルニア州
2 少年司法手続	3 アラバマ州
3 少年審判の公開・非公開と裁判記録の扱い	おわりに

## はじめに

我が国において、非行少年の事件は、一般人の通告、家庭裁判所調査官の報告によるものもあるが<sup>(1)</sup>、そのほとんどは、警察・検察からの送致<sup>(2)</sup>や児童相談所長からの送致<sup>(3)</sup>によって家庭裁判所に係属し、調査、審判、処遇決定が行われる<sup>(4)</sup>。少年とは20歳未満の者をいう<sup>(5)</sup>。家庭裁判所の審判は非公開であるが<sup>(6)</sup>、少年による犯罪事件が検察官送致されたときの公判手続は、原則として成人と同じである<sup>(7)</sup>。

我が国においては、少年法第61条により、家庭裁判所の審判に付された少年又は少年のときに犯した罪により公訴を提起された者については、氏名、年齢、職業、住居、容ぼう等により、その者が当該事件の本人であることを推知することができるような記事又は写真を新聞その他の出版物に掲載することは禁じられている。少年の名誉やプライバシーを保護するとともに、非行の克服による健全な成長を実現するために、報道機関による事件報道に抑制を求めたものである<sup>(8)</sup>。しかし、罰則規定がないこともあり、少年法第61条の趣旨は、1960年代ごろまでは必ずしも徹底されていなかった。その後は、少年法の趣旨が次第に浸透し、少年の氏名・顔写

(1) 少年法（昭和23年法律第168号）第6条第1項、第7条第1項。

(2) 少年法第41条、第42条。非行少年の発見活動の中心的な担い手は警察である（澤登俊雄『少年法入門 第4版』（有斐閣ブックス）有斐閣、2008、p.81）。成人事件の微罪処分に準じて、簡易送致手続が実施されている（犯罪捜査規範（昭和32年国家公安委員会規則第2号）第214条）。

(3) 少年法第3条第2項。

(4) 田宮裕・廣瀬健二『注釈少年法（改訂版）』有斐閣、2001、p.34。

(5) 少年法第2条第1項。我が国においては、少年法の適用年齢の基準を処分時とするのが原則である（名古屋高等裁判所昭和34年11月18日決定・高刑集12巻9号937頁、澤登 前掲注（2）、p.86等）。

(6) 少年法第22条第2項。

(7) 被告人が少年であることを考慮して、刑事訴訟規則（昭和23年最高裁判所規則第32号）第4編に「少年事件の特別手続」の規定を置き、少年法第50条では、少年に対する刑事事件についても、家庭裁判所における少年保護事件手続と同様に審理を進めることを求めている。澤登 前掲注（2）、pp.230-231参照。

(8) 同上、p.138。

真等の報道はなくなってきたが、1980年代の後半から、一部の雑誌において、残虐な少年事件の報道まで規制する少年法は、著しく現実とかい離している<sup>(9)</sup>等として、少年の氏名、顔写真の報道が見られるようになった<sup>(10)</sup>。また、少年法第61条は、憲法第21条の表現の自由を侵害していると批判する意見もある<sup>(11)</sup>。これに対しては、表現の自由を強調して少年審判の公開、実名報道を支持する考え方は、実名報道のもたらす弊害について、理解が不十分であると指摘されている<sup>(12)</sup>。

我が国の現行少年法はアメリカの少年司法制度をモデルとしており、同国の少年司法制度の動向はつとに参照されてきたところであるが、アメリカでは、少年審判の公開はどのような扱いになっているのであろうか。

本稿では、現在のアメリカの少年司法制度及び少年事件の情報の扱いを概観し、少年審判、少年の記録に関する州法の規定の例を取り上げる。

## I アメリカの少年司法制度

アメリカ合衆国憲法上、少年非行、少年司法問題は、原則として各州の権限に属するものと解されている。すべての州において、成人による刑事事件を担当する裁判所とは区別して、少年事件を管轄する特別な裁判所が設置されている<sup>(13)</sup>。なお、アメリカの少年司法は、我が国と異なって、非行少年だけではなく、被放任・要保護少年（我が国でいう虞犯少年や、我が国では非行少年に当たらない要保護少年）も裁判所における少年審判の対象としているが<sup>(14)</sup>、本稿では非行少年のみを扱うこととする。

少年の情報の扱いに関しては、1920年代は少年の情報の公表を禁じていなかった。しかし、1950年ごろまでに多くの州が少年裁判手続の公開を制限していった。1980年代になると少年の重大事件が増加し、少年司法制度が犯罪者に対してあまりに寛容であると公衆が感じたことから、実際は少年事件が増加していなかったものの、少年の犯罪事件を刑事裁判所に移送できるようにする厳罰化の州法改正が増え、また、少年審判（delinquency hearing）を公開する州も増えてきた。その一方で、少年の更生のために、少年審判を非公開とする州も依然として存在する<sup>(15)</sup>。

(9) 1998年に大阪府堺市で19歳の少年が3人を殺傷した事件では、少年の実名、顔写真を報道した出版社は、(1)残虐非道の犯罪である (2)あと半年で20歳になるのに、匿名化されて事件の本質が隠されている (3)昭和24年(1949年)に施行された少年法は著しく現実とかい離している等の理由を挙げているという（『新潮45』に少年の実名 堺の殺傷事件、顔写真も）『朝日新聞』1998.2.18.）。

(10) 平川宗信「少年推知報道と少年の権利」廣瀬健二・多田辰也編『田宮裕博士追悼論集 上巻』信山社出版, 2001, pp.505-506.

(11) 服部明「少年事件報道と人権」新倉修・横山実編『少年法の展望 澤登俊雄先生古希祝賀論文集』現代人文社, 2000, pp.255-257. この論文の中で、田島泰彦「少年事件と表現の自由」田島泰彦・新倉修編『少年事件報道と法－表現の自由と少年の人権』日本評論社, 1999, pp.8-26と松井茂記「少年事件と報道の自由」『民商法雑誌』120巻2号, 1999.5, pp.189-233が挙げられ、両論文の批判のポイントは、表現の自由は憲法の人権規定の中でも優越的地位を保障されるものであるから本来制限されるべきではなく、もし制限されるのであればそれだけの明確な理由と基準が必要であるとしている。

(12) 齊藤豊治「少年審判の非公開と少年事件報道の匿名性—アメリカのジーナ・グラント事件を素材に—」新倉・横山編前掲注(11), p.427.

(13) *Juvenile Offenders and Victims: 2006 National Report*, p.106.

米国司法省ウェブサイト（<http://ojjdp.ncjrs.gov/ojstatbb/nr2006/downloads/NR2006.pdf>）

(14) 守山正・後藤弘子編著『ピギナーズ少年法 第2版』成文堂, 2008.5, p.276.

(15) *op.cit.* (13), pp.96, 108.

## 1 少年裁判所が裁判権を有する少年の年齢

少年裁判所が裁判権を有する犯罪少年の年齢（犯行時）の上限は、2004年時点で、多くの州で18歳未満となっている<sup>(16)</sup>。下限の規定を置いているのは16州であり、6歳以上とするものから10歳以上とするものまでである<sup>(17)</sup>。規定のない州は、判例法やコモンローによっている。

連邦犯罪（銃器の輸入・販売等）の刑事手続では、現在、18歳未満の者を少年（juvenile）と規定している<sup>(18)</sup>。

## 2 少年司法手続

少年司法手続は、各州の違いだけでなく、州の中のコミュニティによっても、慣習や伝統を反映して手続が異なることもあるが<sup>(19)</sup>、本稿では一般的な少年司法手続を概観する。

### （1）法執行機関による少年司法制度外への転換

犯罪少年が逮捕されると、法執行機関（law enforcement）は、事件を少年司法制度に進ませるか、少年司法制度以外の代替的プログラムに転換させるかを決定する。この決定は、被害者、少年本人、両親との面談や少年の過去の犯罪歴等が考慮される。司法省の報告書によれば、2003年の統計では、逮捕された少年の20%が警察で釈放され、70%が少年裁判所に移送されている。残りは、刑事訴追されたか他の機関に移されている<sup>(20)</sup>。

### （2）インテイク

インテイク（選別・措置）とは、少年裁判所が正式に事件を受理するに先立って、予備的審査を行い、その事件が裁判所の行動を必要とするものか、保護観察官による非公式処理が適当か、他の福祉機関に付託するのが適当か等について判断するものである<sup>(21)</sup>。通常、インテイクは、少年保護観察局（juvenile probation department）若しくは検察官又はその両者が行う<sup>(22)</sup>。

### （3）非公式処理

インテイクに付された事件のうち、半数以上が非公式処理となり、その多くは打ち切り（dismiss）になる。打ち切りにならなかった事件のうち、少年が罪を認めているものについては、少年が任意で、被害者への賠償、薬物カウンセリング、夜間外出禁止等の条件に書面で同意し、保護観察官の監視の下で少年が同意した条件を履行すると、事件は打ち切りになる。条

(16) *ibid.*, p.103. この報告書によれば、16歳未満としているのは、コネチカット州、ニューヨーク州、ノースカロライナ州の3州、17歳未満としているのはジョージア州、イリノイ州、ルイジアナ州、マサチューセッツ州、ミシガン州、ミズーリ州、ニューハンプシャー州、サウスカロライナ州、テキサス州、ウィスコンシン州の10州で、残りの37州及びワシントンD.C.は18歳未満としている。

(17) *ibid.*, p.103. 6歳以上としているのがノースカロライナ州の1州、7歳以上としているのがメリーランド州、マサチューセッツ州、ニューヨーク州の3州、8歳以上としているのがアリゾナ州の1州、10歳以上としているのがアーカンソー州、コロラド州、カンザス州、ルイジアナ州、ミネソタ州、ミシシッピ州、ペンシルバニア州、サウスダコタ州、テキサス州、バーモント州、ウィスコンシン州の11州である。

(18) 18 U.S.C. § 5031.

(19) *op.cit.* (13), p.104.

(20) *ibid.*, p.104.

(21) 澤登 前掲注(2), p.97.

(22) *op.cit.* (13), p.104.

件を満たさなかった場合には、審判に手続を戻される<sup>(23)</sup>。

#### (4) 少年裁判所

事件を正式に少年裁判手続に移行させる場合には、インテイク機関により、少年裁判所に対する非行申立て (delinquency petition) が行われる。申立てを受けて審判の期日が設定され、事実認定手続において少年裁判所が非行事実を認定すると、処分手続に移行し、少年に対する処分を決定する<sup>(24)</sup>。

#### (5) 刑事裁判所

少年による重大事件は、少年裁判所ではなく成人と同じ刑事手続の対象とされる場合がある<sup>(25)</sup> (別表参照)。

少年事件が刑事裁判所に移送される手続として、まず、少年裁判所が裁判権を放棄 (judicial waiver) する場合がある。これには、裁判所の裁量によるもの (45州・地域)、法律により推定的 (presumptive) に決定するもの (15州・地域)、義務的に放棄するもの (15州) がある (2004年の議会会期末時点の数値。州により、制度が重複している場合があるため、数値の合計は、51 (50の州及びワシントンD.C.(コロンビア特別区)) を超える。以下、同様。)

次に、少年裁判所と刑事裁判所が裁判権を共有している法制がある (15州・地域)。この場合、少年裁判所と刑事裁判所のどちらに事件を送致するかは、検察官の裁量による。

また、特定の犯罪行為を、少年裁判所の管轄から除外する規定がある州 (29州) や、過去に刑事裁判所で扱われたことのある少年については、その後起こした事件についても刑事裁判所の管轄とする規定を持つ州・地域もある (34州・地域)。

反対に、刑事裁判所から少年裁判所に管轄を移す「逆放棄 (reverse waiver)」の手続の規定を置く州もある (25州)。

少年であっても、通常の刑事裁判所に送致された場合は、審理及び記録が非公開とされたり、氏名など身元を特定する情報が非公表とされたりするわけではない<sup>(26)</sup>。

#### (6) 融合判決

一定の少年犯罪者に対して、少年と成人の刑罰を融合させた判決 (blended sentencing) を出す法制がある (別表参照)。

まず、少年裁判所において、少年裁判所の処分と刑事罰を組み合わせるといって言い渡す場合である (15州)。この場合、少年が少年裁判所の処分を修了し、新たな犯罪をしなければ、刑事罰は科されない。しかし、少年裁判所の処分を修了することができなければ、少年には刑事罰が科される。

また、少年裁判所から刑事裁判所に移送された事件の判決に、少年裁判所でのみ科すことのできる処分を科す場合がある (17州)。成人と同様の刑事裁判所に起訴された少年に、少年裁

(23) *ibid.*, p.104.

(24) *ibid.*, p.104.

(25) 以下の記述は、*ibid.*, pp.110-111による。

(26) 紙谷雅子・正木祐史「第1章 アメリカ」田島・新倉編 前掲注(11), p.95.

別表

州	裁判権を放棄			裁判権を共有	少年裁判所の管轄からの除外	過去に刑事裁判所で扱われるとその後も刑事裁判所の管轄	逆放棄	融合判決	
	裁 量	推定的	義務的					少 年 裁 判 所	刑 事 裁 判 所
州の数	45	15	15	15	29	34	25	15	17
アラバマ	■				■	■			
アラスカ	■	■			■			■	
アリゾナ	■			■	■	■	■		
アーカンソー	■			■			■	■	■
カリフォルニア	■	■		■	■	■	■		■
コロラド	■	■		■			■	■	■
コネチカット			■				■	■	
デラウエア	■		■		■	■	■		
ワシントンD.C.	■	■		■		■			
フロリダ	■			■	■	■			■
ジョージア	■		■	■	■		■		
ハワイ	■					■			
アイダホ	■				■	■			■
イリノイ	■	■	■		■	■	■	■	■
インディアナ	■		■		■	■			
アイオワ	■				■	■	■		■
カンザス	■	■				■		■	
ケンタッキー	■		■				■		■
ルイジアナ	■		■	■	■				
メイン	■	■				■			
メリーランド	■				■	■	■		
マサチューセッツ					■			■	■
ミシガン	■			■		■		■	■
ミネソタ	■	■			■	■		■	
ミシシッピ	■				■	■	■		
ミズーリ	■					■			■
モンタナ				■	■		■	■	
ネブラスカ				■			■		■
ネバダ	■	■			■	■	■		
ニューハンプシャー	■	■				■			
ニュージャージー	■	■	■						
ニューメキシコ					■			■	■
ニューヨーク					■		■		
ノースカロライナ	■		■			■			
ノースダコタ	■	■	■			■			
オハイオ	■		■			■		■	
オクラホマ	■			■	■	■	■		■
オレゴン	■				■	■	■		
ペンシルバニア	■	■			■	■	■		
ロードアイランド	■	■	■			■		■	
サウスカロライナ	■		■		■				
サウスダコタ	■				■	■	■		
テネシー	■					■	■		
テキサス	■					■		■	
ユタ	■	■			■	■			
バーモント	■			■	■		■	■	
バージニア	■		■	■		■	■		■
ワシントン	■				■	■			
ウェストバージニア	■		■						■
ウィスコンシン	■				■	■	■		■
ワイオミング	■			■			■		

・2004年の議会会期末時点の数値。

・ *Juvenile Offenders and Victims: 2006 National Report* p.111の表から作成。

判所の処分を科すことで、厳罰効果を緩和している<sup>(27)</sup>。

### 3 少年審判の公開・非公開と裁判記録の扱い

少年審判を公衆やメディアに公開とするか非公開とするかは州によって異なり、少年事件の裁判記録にアクセスできる者の範囲は、州法によって限定されている<sup>(28)</sup>。

#### (1) 少年裁判所の公開・非公開

2004年の議会会期末現在、15州・地域の法律の規定では、原則として少年審判を非公開とし、1州が公開とも非公開とも推定されないとしている。

14州に少年審判を公衆に公開する制度がある。裁判所の特別な命令がある場合を除いて、少年審判を公開しなければならないというものであるが、裁判所は、少年と公衆にとって最大の利益があるときには非公開にすることができる。

上記の14州に加えて、21州において一定の場合に少年審判を公開する制度がある。公開するかどうかの基準となるのは、犯行時の年齢や犯罪行為であり、これらに加えて刑事事件の前歴があることが要件となることもある。

#### (2) メディアによるアクセス

15州・地域において、公衆に公開されている少年審判にメディアが出席することにより、メディアが少年の情報にアクセスすることができる。そのうちのワシントンD.C.においては、非公開の少年審判にもメディアが出席することが許されているが、その場合には、メディアが少年の身元を明らかにすることは禁じられている。

30州では、一定の事件においては、メディアが少年の情報にアクセスすることができる。メディアに公開する基準は、公衆が少年審判や少年の記録にアクセスできる基準と連動しており、少年の年齢、犯罪行為、前歴等、事件の性質による。

4州では、裁判所が事件ごとにメディアによるアクセスを認めるかどうか決定する。

2州では、すべての少年の名前を公開することを禁じている。

上記のほか、3州（メリーランド州、ニュージャージー州、ウィスコンシン州）では、特定の状況において、裁判所は、メディアが少年の身元を公開することを禁止することができる<sup>(29)</sup>。

#### (3) 少年裁判所等の記録へのアクセス

法執行機関や少年裁判所の記録にアクセスすることができる者については、大半の州において、その範囲を州法で規定している。2004年議会会期末現在、すべての州の法律で、検察、法執行機関、社会福祉局（social service agency）、学校、被害者、公衆のうちのいずれか又は複数の者にアクセスを認めている。これらの者が記録にアクセスする場合、通常は裁判所の許可が必要となる。

(27) *op.cit.*(13), p.110.

(28) 以下の記述は、*ibid.*, pp.108-109による。

(29) メリーランド州、ウィスコンシン州では、一定の事件においては、メディアが少年の情報にアクセスすることができ、ニュージャージー州では、裁判所が事件ごとにメディアによるアクセスを認めるかどうか決定する。

## II 州法の規定

アメリカでは、州により少年司法制度が異なるので、本稿では少年審判を原則公開としているフロリダ州、公開する罪名を列挙しているカリフォルニア州、原則非公開としているアラバマ州の規定を取り上げる。

### 1 フロリダ州

フロリダ州において、少年司法手続の対象となるのは、犯行時に18歳未満の者である<sup>(30)</sup>。年齢の下限の規定はない。

#### (1) 少年裁判所

少年事件の裁判所 (circuit court) の審判は、原則として公開であるが、裁判所は裁量により、公衆の利益と少年の福祉を考慮して、少年審判を非公開とする命令を出すことができる。非公開の決定がなされた場合を除いて、少年審判手続の報道を禁じてはならない<sup>(31)</sup>。

#### (2) 少年に関する記録

##### (i) 記録の公開・非公開

裁判官、少年司法局<sup>(32)</sup>職員、法執行機関職員、矯正局職員等が少年司法手続の中で少年に関して職務上知り得た情報は、原則として秘密 (confidential) であり、裁判所職員、法執行機関職員、矯正局職員等、権限を与えられた者だけが閲覧できる。少年司法局・裁判所が保管している少年に関する記録は、公衆に公開しない。少年に関する情報は、法律で規定された者だけに公開することができ、権限のない者に情報を漏らしたときは、裁判所は侮辱罪 (contempt) で罰することができる<sup>(33)</sup>。

例外的に、少年の氏名、写真、住所、罪名又は逮捕の記録が、少年の年齢のみを理由に秘密情報として扱われず、記録が公開の対象となるのは、以下のような場合である<sup>(34)</sup>。

- 成人であれば重罪に該当する行為をした少年が、法執行機関に身柄を拘束された場合
- 成人であれば軽罪に該当する行為を3回以上したと裁判所で決定された場合

##### (ii) 記録の保管、破棄

少年司法局に付託され又は監督下に置かれている少年に関する少年司法局の記録は、少年が24歳になるまで保管される。重大事件を犯した少年や常習的な非行少年の記録に関しては、少年が26歳になるまでである<sup>(35)</sup>。

(30) Fla. Stat. § 985.03(6) (2008). フロリダ州の少年司法制度を規定しているのは、主として2008年フロリダ州法集 (The 2008 Florida Statutes) 第47編 刑事手続及び矯正 (Criminal Procedure and Corrections) 第985章 少年司法; 少年に関する州際協定 (Juvenile Justice; Interstate Compact on Juveniles) である。

(31) Fla. Stat. § 985.035 (2008)

(32) the Department of Juvenile Justice. 少年非行防止や非行少年への教育、職業訓練プログラムの作成等を扱う (Fla. Stat. Chapter 985 Part XI)。

(33) Fla. Stat. § 985.04(6)(a), § 985.04(7)(a), § 985.045 (2008)

(34) Fla. Stat. § 985.04(1).(2) (2008)

(35) Fla. Stat. § 985.04(7)(b) (2008)

裁判所は、すべての非行少年又は犯罪少年の記録を、非行や犯罪をした少年が24歳に達したとき（重大事件を犯した少年や常習的な非行少年にあっては、その者が26歳に達したとき）、最後に登録されてから5年後、少年の死亡時から3年後のうち一番早い期日までは、保管しなければならない<sup>(36)</sup>。

記録の破棄に関しては、記録が保管されている者が、法執行局（the Department of Law Enforcement）から記録の破棄が適格であるとする有効な証明書の発行を受けた後に、裁判所に申し立てる。これが裁判所に認められると、裁判所・少年司法局の記録は、物理的に破棄される。記録が破棄された者は、特定の場合<sup>(37)</sup>を除いて、逮捕歴を隠すことが法的に許される<sup>(38)</sup>。

わいせつ、謀殺、暴行、誘拐、強姦、放火、児童虐待等、法律<sup>(39)</sup>に規定する罪を犯した少年に関して少年司法局・裁判所が保管する記録は、少年が死亡した場合を除き、少年が少年司法局に最後に付託されてから25年間は破棄してならない。ただし、裁判所はそれらの記録を封印し、保育施設（child care facility）の経営者や職員のように、就職に適格審査（screening）が義務付けられている職業<sup>(40)</sup>の適格審査に必要な場合にだけ使用される<sup>(41)</sup>。

## 2 カリフォルニア州

カリフォルニア州において、少年司法手続の対象となるのは、18歳未満の者である<sup>(42)</sup>。年齢の下限の規定はない。

### （1）少年裁判所

原則として、少年の両親、保護者、関係者以外は、少年裁判所（juvenile court）の審判に出席できない<sup>(43)</sup>。そのため、公衆は少年審判を傍聴できないが<sup>(44)</sup>、カリフォルニア州福祉・施設法典第676条(a)に規定する次のような犯罪については、成人の刑事裁判と同様に、公衆が少年審判を傍聴できる。

- 謀殺
- 現住建造物放火
- 凶器を使った強盗
- 強姦致傷
- 身代金目的の誘拐
- 謀殺（未遂を含む）目的の暴行
- 少年非行の前歴のある少年による現住建造物等への侵入
- 現住建造物等への発砲 等

(36) Fla. Stat. § 985.045 (2008). これらの期日が過ぎると、裁判所は記録を破棄することができる。

(37) 刑事司法機関の職員の採用に応募するとき、刑事訴訟の被告人になったとき等。

(38) Fla. Stat. § 943.045 (10), § 943.0585 (2008)

(39) Fla. Stat. § 435.03, § 435.04 (2008)

(40) Fla. Stat. § 402.3055 (2008) 等

(41) Fla. Stat. § 985.04 (6)(a) (2008). ただし、法律で規定されている性犯罪者の登録情報は公開される (Fla. Stat. § 985.04 (6)(b) (2008))。

(42) Cal. Welf. & Inst. Code § 602(a) (West 2008). カリフォルニア州の少年司法制度を規定しているのは、主としてカリフォルニア州福祉・施設法典 (California Welfare and Institutions Code) である。

(43) Cal. Welf. & Inst. Code § 675 (West 2008)

(44) Cal. Welf. & Inst. Code § 676 (West 2008)

ただし、同条に規定する犯罪のうち、強姦等法律に規定する性犯罪で、被害者の要求を受けた検察官の申立てがあったとき等、審理を非公開にすべき理由がある場合には、公衆の傍聴は認められない<sup>(45)</sup>。

同条に規定する犯罪行為をした少年の氏名は、秘密にしてはならない。ただし、少年、被害者又は公衆の安全のためであれば、裁判所は少年の氏名を非公開とする理由を付けて、書面の決定を出すことができる<sup>(46)</sup>。

犯罪被害者等は、原則として少年審判を傍聴することができる<sup>(47)</sup>。

## (2) 少年審判の記録

少年審判の記録は、原則として秘密であるが、カリフォルニア州福祉・施設法典第676条(a)に規定する犯罪をした少年の審判申立て (charging petition)、訴訟手続記録 (minutes of the proceeding)、事実認定、処分に関する裁判所の記録は、公衆が閲覧できるようにしなければならない<sup>(48)</sup>。

## (3) 少年事件の記録の封印・破棄

少年裁判所に申し立てられた事件、保護観察官の監督下にあった事件、法執行機関によって処理された事件が、少年裁判所の管轄権が終了してから5年以上経ったとき、保護観察官や警察に5年以上申し立てがなされていないとき等には、少年本人か保護観察官は、裁判所に記録を封印するよう申し立てることができる<sup>(49)</sup>。裁判所は、記録を保管すべき正当な理由があると決定しない限り、違法行為をしたと申し立てられた者が38歳に達したときは、封印された裁判記録を破棄しなければならない。ただし、犯行時に14歳以上でカリフォルニア州福祉・施設法典第707条(b)に列挙された次のような罪<sup>(50)</sup>で起訴された者の記録は破棄してはならないと規定されている。

- 謀殺
- 放火により重傷を負わせること、現住建造物への放火
- 強盗
- 強姦
- わいせつ
- 身代金目的の誘拐
- 現住建造物等への発砲
- 矯正施設から職員に暴力を振るって脱走すること 等

(45) Cal. Welf. & Inst. Code § 676(b) (West 2008)

(46) Cal. Welf. & Inst. Code § 676(c) (West 2008)

(47) Cal. Welf. & Inst. Code § 676.5(b) (West 2008). ただし、被害者等が法廷に出席することにより、少年の重要な利益が害されるおそれがあるときは、被害者等が傍聴できない場合がある。その場合、裁判所は、被害者等に聴聞の機会を与える等して、被害者等をサポートする。

(48) Cal. Welf. & Inst. Code § 676(d) (West 2008)

(49) Cal. Welf. & Inst. Code § 781 (West 2008)

(50) 14歳以上でカリフォルニア州福祉・施設法典第707条(b)に列挙された罪を犯した者は、原則として刑事訴追される。

#### (4) メディアによる少年事件の報道

メディアによる少年事件の報道については、謀殺罪で起訴された少年について、メディアが独自に得た情報が不正に入手したものであっても、少年裁判所は、少年の氏名・風ぼうの報道を禁止することはできないとした裁判例がある<sup>(51)</sup>。また、この判決の中で、カリフォルニア州控訴裁判所は、メディアには、謀殺罪で起訴された少年の少年裁判所の勾留尋問 (detention hearing) に出席する法定の権利があり、事件について明らかになったことを報道する憲法上の権利があるとした。

### 3 アラバマ州

#### (1) 少年裁判所

アラバマ州において、少年司法手続の対象となるのは、犯行時に18歳未満の者である<sup>(52)</sup>。年齢の下限の規定はない。少年審判は、原則として非公開である<sup>(53)</sup>。

#### (2) 少年に関する記録

少年裁判所の記録は原則として秘密にするべきであるが、少年裁判所、法執行機関、犯罪少年の更生のための機関等の連携のために少年裁判所の記録を限定的に公開している<sup>(54)</sup>。

少年の社会的な記録、医学的な記録、精神医学的又は心理学的な記録は、他の裁判記録と区別して整理され、裁判官、保護観察官等、法律により閲覧できる者が限定されている<sup>(55)</sup>。少年に関する記録を漏らした者は、罰せられる<sup>(56)</sup>。

少年に関する法執行機関の記録は、嚴重に保管され、少年が検察により刑事訴追された場合又は裁判所が少年や国家の安全のために公開を命ずる場合でなければ、公衆に閲覧させてはならない<sup>(57)</sup>。犯罪被害者に対しては、捜査官 (investigating officer) の裁量により、犯罪捜査中に法執行機関の記録を閲覧させてもよい<sup>(58)</sup>。少年に関する記録を漏らした者は、罰せられる<sup>(59)</sup>。

少年の指紋、写真、血液サンプルは、犯罪捜査のために保存するものであり、これに故意に違反した者は罰せられる<sup>(60)</sup>。

#### (3) 記録の封印・破棄

##### (i) 記録の封印

非行申立て (delinquency petition) の対象となった少年が、拘禁、保護観察その他の裁判所

(51) KGT Channel 10 v. Superior Court (App. 4 Dist. 1994) 32 Cal.Rptr.2d 181, 26 Cal.App.4th 1673.

(52) Ala. Code § 12-15-1(3), § 12-15-32 (LexisNexis 2005). アラバマ州の少年司法を規定しているのは、主として1975年アラバマ州法典 (The Code of Alabama 1975) 第12編 裁判所 第15章 少年手続である。

(53) *op.cit.* (13), p.108.

(54) Ala. Code § 12-15-104 (LexisNexis 2005)

(55) Ala. Code § 12-15-100(a),(b). (LexisNexis 2005). ただし、少年事件の被害者 (及びその関係者) には、申立て (petition, motion)、裁判所の通知 (court notice)、処分 (disposition) を公開しなければならない (Ala. Code § 12-15-100(d) (LexisNexis 2005))。

(56) Ala. Code § 12-15-100(e) (LexisNexis 2005). クラスAの軽罪となる。アラバマ州のクラスAの軽罪を犯した者は、1年未満の拘禁若しくは6,000ドル未満の罰金又はその併科となる (Ala. Code § 13A-5-2, 13A-5-7, 13A-5-12 (LexisNexis 2005))。

(57) Ala. Code § 12-15-101(a) (LexisNexis 2005)

(58) Ala. Code § 12-15-101(c) (LexisNexis 2005)

(59) Ala. Code § 12-15-101(e) (LexisNexis 2005). クラスAの軽罪となる。

(60) Ala. Code § 12-15-102 (LexisNexis 2005). クラスAの軽罪となる。

による処分を終了してから2年が経過しており、重罪・軽罪で有罪判決を受けたり非行の認定（adjudication of delinquency）を受けたりしていない場合には、少年又は裁判所自らの申立てにより、裁判所は少年に関する法的・社会的な記録・保護観察機関の記録等の封印を命じなければならない。裁判所の命令は、検察、保護観察機関、少年の社会的な記録や少年審判の記録を保管している法執行機関等に通知される。裁判所の命令により、事件はなかったものと扱われる。そのため、裁判所・法執行機関等の職員は、少年に関する問い合わせに対して、少年に関する記録は何もないと答えなければならない。また、少年本人は、そのような記録がないと答えることができる。命令が出された後の記録の閲覧は、原則として少年本人の申立てを裁判所が認めた場合に限られる<sup>(61)</sup>。

記録が封印された後に、少年に対して、審判で非行の認定があったとき、又は重罪・軽罪で有罪となったときは、封印の命令は取り消される<sup>(62)</sup>。

#### （ii）記録の破棄

非行申立ての対象となった少年が、成人になってから5年間、重罪・軽罪で有罪判決を受けたり非行の認定を受けたりしていない場合には、裁判所に対して事件の記録の破棄を申し立てることができる。申立てが認められると、裁判所の命令は関係機関に通知され、これらの機関は命令に従わなければならない<sup>(63)</sup>。

#### （iii）記録の封印・破棄の効果

記録の封印・破棄の効果は、記録の封印・破棄の命令の対象となる少年の事件が起こっていないとみなされることである。事件の記録が封印・破棄された者は、いかなる取調べ（inquiry）や訴訟手続（proceeding）等の中でも、過去に逮捕、拘留、非行少年と認定されたことがないと答えることができる<sup>(64)</sup>。

非行申立ての対象となる者には、処分が終了したときに、記録の封印・破棄の申立てをする権利があることを伝えなければならない<sup>(65)</sup>。

## おわりに

本稿では、現在のアメリカの少年司法制度及び少年事件の情報の扱いを概観するとともに、少年審判や少年記録の公開・非公開に関するフロリダ州、カリフォルニア州、アラバマ州法の規定を見てきた。これらの規定は一例にすぎず、また、規定の実際の運用に当たっては裁判所の裁量によるところが大きいことにも留意する必要がある。本稿において、アメリカの少年司法制度の多様性の一端をご紹介できたのではないかと思う。

（おおつき あきよ 行政法務課）

(61) Ala. Code § 12-15-103(a), (b), (c), (d) (LexisNexis 2005)

(62) Ala. Code § 12-15-103(e) (LexisNexis 2005)

(63) Ala. Code § 12-15-103(f) (LexisNexis 2005)

(64) Ala. Code § 12-15-103(g) (LexisNexis 2005)

(65) Ala. Code § 12-15-103(h) (LexisNexis 2005)

# 子ども観の変容と児童権利条約

濱川 今日子

## 目次

はじめに	1 条約の構成
I 子ども観の変容と子どもの権利の進展	2 条約の意義
1 「子どもの発見」まで	III 意見表明権と市民的自由に関する条項
2 子どもの保護	1 意見表明権
3 米国における子どもの権利	2 市民的自由に関する条項
4 児童権利条約の審議	3 親及び国の役割
II 児童権利条約の概要	おわりに

## はじめに

青少年（子ども）をいかなる存在と捉えるか。それは、青少年問題を検討する際の重要な前提となる。例えば、子どもを守るべき存在と捉えれば、親や国家は、子供の保護のために積極的な役割を果たすことが求められるであろうし、それと反対に自律的な存在と捉えれば、子ども自身により広範な自由が認められよう。

1989年に採択された「児童の権利に関する条約<sup>(1)</sup>」（以下、「児童権利条約」という。）はまさに、子どもの保護か自律かという問題の相克の末に成立した条約であり、子どもの自律性を重視して、それまであまり注意を払われることのなかった子どもの市民的自由に関する規定が設けられた。

本稿は、児童権利条約において子どもの市民的自由が確認されるまでの、子ども観の歴史の変容と子どもの権利の拡充、及び同条約における子どもの市民的自由条項の内容について考察することを目的とする。

まず、近代以降の子ども観及び子どもの権利の歴史の変容について考察する。児童権利条約において、市民的自由に関する条項が組み込まれるにあたっては、1960年代に家族の崩壊と呼ばれる社会現象を経験し、それに伴い、従来保護の対象と見られていた子どもを、権利の主体として捉えるようになった米国の主張が大きく影響した。よって、このような子ども観の転換を象徴する米国内の判例にも言及する。次に、子どもの権利を保障する条約及び宣言がすでに存在していたにもかかわらず、なぜ新たに児童権利条約が採択されたのかを検討した上で、条

(1) 平成6年5月16日条約第2号。日本では、条約の批准にあたって、“Convention on the Rights of the Child”の日本語訳を「子どもの権利に関する条約」にすべきか又は「児童の権利に関する条約」にすべきかについて議論があった（永井憲一「『子どもの権利条約』批准をめぐる最近の動向」『季刊教育法』88号, 1992.6, pp.82-89.）。本稿は、この問題に立ち入らず、条約の名称及び条文の中に出てくるchildは「児童」と訳し、一般名詞としてのchildは「子ども」と訳することとした。

約の構成を概観する。最後に、児童権利条約のうち、子どもの自律性に対応して規定された意見表明権と、それに続く市民的権利に関する条項の内容を明らかにしたい。

## I 子ども観の変容と子どもの権利の進展

本章では、子ども観の歴史的な変容と、子どもの権利の進展の過程をたどってみることにしたい。

### 1 「子どもの発見」まで

近代的な人権の歴史は、1215年のイギリスのマグナカルタまで遡るが、ここで認められるのは国王に承認された権利に限られていた。人間が人間として当然に有する権利、「天賦の権利」が初めて実体化されたのは、1776年に米国で制定され、生まれながらの自由と独立、一定の生来の権利を謳ったバージニア権利章典である<sup>(2)</sup>。その後、1789年のフランス人権宣言で財産権が認められるなど、人権の概念はさらに拡充することとなる。

しかし、人権の概念が萌芽した時代、その普遍性は必ずしも確立していなかった。フランス人権宣言を例に挙げると、人間の (de l'homme) 権利を唱えつつも、そこで言う人間とは、少なくともそれまでの社会の中では「男性」または「大人」と解釈されており、女性や子どもの権利という視点は抜け落ちていた<sup>(3)</sup>。

そもそも、子どもの存在自体に十分な注意が払われていなかったとの説もある。アリエスは、17世紀よりも前の時代には、子どもが大人と同じ服装をしていたことや、絵画に描かれている当時の子どもが、大人と同じような表情・肉付きで、子どもらしい特徴を持っていないことなどを根拠として、中世の社会では、大人とは異なる子どもの特殊性は意識されておらず、子ども期という観念は存在していなかったと主張する<sup>(4)</sup>。また、17世紀の思想家、パスカルにいたっては、人生は理性によって動かされ始める時に始まるのであり、「子どもは人間ではない」との言葉を残している<sup>(5)</sup>。

しかし、18世紀以降、人権思想を前提として、子どもは子どもであり、大人とは違った存在であるとの考え方が次第に広がり始めた。「子どもの発見」の書として、しばしば引き合いに出される『エミール』において、著者のルソーは、「自然は、子どもが大人になる前に子どもであることを望んでいる。…子どもには特有の物の見方、考え方、感じ方がある。」と述べ<sup>(6)</sup>、子どもの未熟性を発達の可能性と受け止めるとともに、発達段階に応じた教育の必要性を説いている。

### 2 子どもの保護

18世紀末にイギリスで産業革命が起こると、子どもが未熟労働者として、劣悪な環境の下

(2) 畑博行「人権宣言の成立と展開」畑博行・水上千之編『国際人権法概論（第四版）』有信堂高文社、2006、pp.3-17。

(3) 堀尾輝久「子どもの人権の思想系譜」『ジュリスト』963号、1990.9.15、p.63。

(4) フィリップ・アリエス（杉山光信・杉山恵美子訳）『〈子供〉の誕生：アンシャン・レジーム期の子供と家族生活』みすず書房、1980。（原書名：Philippe Aries, *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Regime*. 1960）

(5) 「恋愛の情念について」田辺保訳『パスカル著作集I』教文社、1980、p.130。本書の訳者の解説によれば、17世紀、人が理性によって思考しうる能力を持つまでに、すなわち成人するまでに、子どもの時代を経てこなければならぬの一つの弱さ、いわば原罪のしるしとみなす傾向があった。

(6) J. J. ルソー（今野一雄訳）『エミール（上）』岩波書店、1962、p.125。（原書名：Jean-Jacques Rousseau, *Emile ou de l'éducation*, 1762.）

で働くことを強いられるようになった。イギリスの1833年工場委員会の報告は、次のように説明している。

「工場主はまれには五歳から、…たいていは九歳から、子どもを雇い始める。労働時間はしばしば毎日14ないし16時間（食事のための休憩時間を除く）つづく。工場主は、監督が子どもをなぐったり、虐待したりするのを許しているばかりか、しばしば自分でも手をくだしている」<sup>(7)</sup>。

このような状況を受けて、イギリスは、1833年の工場法によって、9歳未満の子どもを織物工場に雇用することを禁止し、9歳以上18歳未満の子どもの労働時間を制限した。児童労働を法律で規制する動きは、フランス、プロイセン、米国など、産業革命を経験した国々にも広がり<sup>(8)</sup>、日本においても、1911年に工場法<sup>(9)</sup>が制定された。またこの時代、急速な産業化と都市化が、家族機能の分解と動揺を招いたことから、国家が子どもの保護のため、「パレンス・パトリエ」（国は子どもの最後の親である）の名で呼ばれた法のネットワーク（少年裁判所、義務教育学校、児童福祉制度）を構築し、家族に介入するようになった<sup>(10)</sup>。

第一次世界大戦が終了すると、戦禍により子どもが多大な犠牲を強いられたことへの反省から、子どもの国際的な保護に対する関心が高まり、1924年に「児童の権利に関するジュネーブ宣言<sup>(11)</sup>」（以下、「1924年ジュネーブ宣言」という。）が採択された。ここでは、病気の子どもに対する看護や非行少年に対する更生など、子どもの生存や生活の維持発展のために必要な諸手段を、すべての国の男女が提供すべきことが謳われている。また、第二次大戦後、新たな時代に対応すべく採択された「児童の権利に関する宣言<sup>(12)</sup>」（以下、「1959年児童権利宣言」という。）においても、子どもの権利とは、やはり保護を受ける法的地位を指していた。

なお、1959年児童権利宣言の審議段階で、子どもの保護における国家の役割については議論があり、一義的には家庭の役割を重視し、親が親としての機能を果たし得ない場合のみ国家が家庭に介入すべきとの立場をとる英米と、国家がより広範かつ積極的に子どもの保護のために介入すべきと主張する社会主義国家とが対立した<sup>(13)</sup>。いずれにせよ、1960年代前半までは、子どもの権利といえば、基本的には子どもの保護を指していたと言える。

### 3 米国における子どもの権利

米国では、1950年代から人種や性別など様々な要因に基づく差別の撤廃運動が展開され、すべての人に平等な権利を要求する動きが、子どもの権利運動へと波及した<sup>(14)</sup>。

一方では、1960年代以降、児童虐待と離婚の急増に象徴される「家族の崩壊」が、米国社会の大きな問題となった。この時、親の権威や保護者としての機能に対する信頼が失われると同

(7) この部分は、次の資料より引用した。エンゲルス（浜林正夫訳）『イギリスにおける労働者階級の状態 上』新日本出版社、2005、p.225。（原書名：Friedrich Engels, *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, 1845.）

(8) イギリスの工場法はたびたび改正がなされている。1833年以前にも工場法は存在していたが、児童労働の規制に実効性を有した最初の工場法は1833年法である。各国の児童労働規制の展開についての詳細は、クラーク・ナーディネリ『子どもたちと産業革命』平凡社、1998、pp.212-219（原書名：Clark Nardinelli, *Child Labor and the Industrial Revolution*, 1990.）参照のこと。

(9) 明治44年3月29日法律第46号。12歳未満の児童労働を禁止し、15歳未満の者及び女子の就業時間を規制した。

(10) 森田明『未成年者保護法と現代社会（第二版）』有斐閣、2008、pp.131-132。

(11) 1924年9月26日国際連盟において採択。

(12) 1959年11月20日国連総会決議1386（XIV）。

(13) 森田明「児童の権利条約の法思想的背景とその審議過程：保護とオートノミー」『家族〈社会と法〉』10号、1994、pp.108-110。

(14) 樋口範雄「『子どもの権利』思潮の展開」川井健ほか編『講座・現代家族法 第3巻』日本評論社、1992、pp.54-55。

時に、子どもは今まで親子の身分関係の下で抑圧され、自由な成長を阻害されてきたのではないかと、様々な保護の権威から子どもを解放し、大人と同じ権利を与えるべきではないか、といった新たな考え方が出現した<sup>(15)</sup>。

このような社会の変化は、子どもの権利をめぐる米国内の判例にも表れている。それまで、子どもの権利に関する裁判といえば、州と親との対立という紛争構造が一般的であり、専ら子女に対する親の教育の権利や学校選択の自由を州が侵害しているか否かが争われていた。しかし、1967年のゲルト判決（後述）を境に、子どもが紛争の当事者として、裁判の前面に現れるようになった。とりわけ、子が親とは異なる権利を主張するタイプの紛争が出現した点が注目される。また、子ども自身の行動や決定に、より大きな自由を認める判決が増加した<sup>(16)</sup>。

以下では、米国における子どもの権利の新たな展開を示す判例をいくつか紹介する。(1)は、少年裁判において、成人と同じく、適正手続が保障されるかが争われたケースである。(2)のケースでは、生徒の有する表現の自由と公立学校の懲戒権との関係が問題となった。(3)及び(4)は、自己決定に関わる判例であり、妊娠中絶の決定や、自らが受ける医療措置に対する決定または同意を、自らの意思に基づきなし得るかが争われた。

#### (1) 適正手続

初めに紹介するのは、隣人に淫らな内容の電話をかけた少年が、成人であれば罰金又は2か月以下の懲役で済むところ、6年間の少年院収容処分となり、親が釈放を求めた、1967年ゲルト事件連邦最高裁判決<sup>(17)</sup>である。

当時、米国の少年裁判は、非行少年の処罰ではなく矯正を目的としており、審理は非公開で行われていた。州は子どもと対立するのではなく、社会的な病気にかかった子供を治療する役割を担う。そのかわり子どもには、保釈、正式起訴手続、弁護人の選任など、成人の被告人が有する諸権利は認められていなかった<sup>(18)</sup>。

裁判所は、少年裁判について、成人であれば得られる権利も所期の保護も子どもに与えていない点を批判し、適正手続条項が成人専用の規定でないことは先例で認められており、少年だからといって恣意的裁判にかけてよいことにはならないと述べた。

ゲルト事件判決は、適正手続の保障（米国憲法第14修正）が少年裁判手続にも及ぶことを明らかにし<sup>(19)</sup>、子どもの権利論の幕開けとも言うべき地位を占めていると評価されている<sup>(20)</sup>。

#### (2) 表現の自由

表現の自由に関しては、1969年のティンカー事件連邦最高裁判決<sup>(21)</sup>がよく知られている。このケースでは、ベトナム戦争に反対の意思を示すために、黒い腕章を付けて登校した公立高校の生徒に対して、学校側が停学処分としたことから、子どもの表現の自由について、司法の判断が問われた。

(15) 森田明「子どもの『権利』—アメリカ児童法における保護とオートノミー」『公法研究』61号, 1999.10, pp.85-86.

(16) 樋口 前掲注(14), p.63.

(17) *In re Gault*, 387 U.S. 1(1967).

(18) 樋口 前掲書(14), p.57.

(19) なお、ゲルト事件判決を受けて、現在多くの州では、少年裁判における手続的保障の要件を規定している。Andrew Walkover, *The Infancy Defense in the New Juvenile Court*, UCLA Law Review vol.31, 1984, p.520.

(20) 米沢広一『子ども・家族・憲法』有斐閣, 1992, p.38.

(21) *Tinker v. Des Moines Independent Community School District*, 393 U.S.503 (1969).

これについて、連邦最高裁は、学校の内においても外においても、生徒が憲法上の権利を有する「人」である以上、校舎の入り口で表現の自由を捨て去るとは認められず、「教育活動における適切な規律の維持を著しくかつ実質的に妨害せず、かつ他の生徒の権利を侵害しない限り」、ベトナム戦争のような問題についても表現の自由を有する、と判断した。

### (3) 妊娠中絶

18歳未満の未婚妊婦の中絶に、本人の同意に加えて親の一方の同意を必要とする州法の合憲性について争われた裁判では、州は医者と患者による中絶決定に対して、絶対的かつ恣意的になりうる拒否権を第三者に与える憲法上の権限を有していないとして、親の同意要件が違憲とされた<sup>(22)</sup>。ここでは、未成年者の中絶に、親がいかなる独自の利益を有していても、妊娠が可能な程度まで成熟した未成年者のプライバシー権ほどには重要でないとも述べられている。他方、未成熟かつ生計を親に依存している未成年の中絶を、医師が親に通知することを規定した州法については、通知のみであれば、子の権利侵害にはならず、合憲と判断された<sup>(23)</sup>。

### (4) 親の同意による入院

行政命令により、患者を精神病院に強制入院させる際、患者が成人ならば、事前の正式聴聞や事後の定期的検査などの手続的保護が与えられる。しかし、患者が子どもである場合、子の親が入院に同意すれば任意入院として扱い、上記のような手続的保護を与えなくてよいとする州法の合憲性が争われた。このケースで、裁判所は、親の同意を伴う子どもの入院に、正式又は準正式の聴聞は必要ないと判断した<sup>(24)</sup>。親は、子どもの最善の利益を考慮して行動するものと長らく認められているからである。ただし、親は誤った決定をするおそれがあるので、入院基準が満たされているとの医学的、中立的認定が必要とされた。

以上の判例からも、1960年代以降の米国では、子どもが権利の主体としてより強く認識されるようになり、その一方で、親の監護権・教育権が制約的に解される傾向が強まったことが読み取れる。ただし、成人と同様・同等に憲法上の権利が子どもに保障されているわけではなく、権利の性質や子どもの年齢・成熟度によって、成人と異なる扱いが正当化されている。

## 4 児童権利条約の審議

子ども観及び子どもの権利の変容を経験した米国の主張は、1980年に始まった児童権利条約の審議にも多大な影響を及ぼした。すなわち、子どもを保護するのは親か国家かという1959年児童権利宣言の審議段階で見られた対立（1章2節で既述）に、保護主義そのものを批判する米国の主張が加わり、子どもの権利、とりわけ市民的自由の認否について、複雑な論争が展開されることとなった。

子どもの市民的自由に消極的な見解は、審議中たびたび表明された。例えば旧西ドイツは、伝統的な保護主義を擁護する立場から、親や法定保護者が子の養育と福祉のために必要な措置をとる権利と義務に、児童権利条約が影響を与えないことや、子どもの権利行使は幼年の場合には親に留保され、年長児童であっても、少なくとも彼らを育てる義務のある者の同意を必要と

(22) *Planned Parenthood of Central Missouri v. Danforth*, 428 U.S. 52(1976).

(23) *H. L. v. Matheson*, 450 U.S. 398(1981).

(24) *Parham v. J.R.*, 442 U.S. 584(1979).

することを提案した<sup>(25)</sup>。

児童権利条約に、市民的自由条項が多く取り入れられたのは、米国が主唱する子どもの権利論に理解を示す国が増加したという理由だけではない。条約審議が大詰めを迎えていた時期が冷戦の終結期と重なり、当時のソ連が、子どもに限らず社会全体の市民的自由を容認する方向へと姿勢を変化させていたことが、少なからず影響したとされる<sup>(26)</sup>。

しかし、児童権利条約の誕生とともに、子どもの権利のとらえ方が、保護から自律へと単純に移行したかと言えば、必ずしもそうではない。何より、児童権利条約の審議を牽引した米国自身が、未だに条約を批准していない点が興味深い。米国には、子どもが成人と同様に権利を行使し得るのかという疑問と、子どもの権利が家族関係を破壊するとの批判（極端な例では、子どもの権利とは親を訴える権利であるとの見方）が、今なお根強く存在し、それが条約の批准を拒む一つの要因であると指摘されている<sup>(27)</sup>。

児童権利条約には、子どもの権利主体性を確認したとして、肯定的な評価がある一方、自律に傾き過ぎているとの指摘<sup>(28)</sup>もあり、子どもの自律と保護をめぐる議論は、現在も続けられている<sup>(29)</sup>。

## II 児童権利条約の概要

以上、子ども観の歴史的変容と児童権利条約の成立に至る過程を紹介した。続いて本章では、同条約の内容を簡単にまとめたい。

### 1 条約の構成

児童権利条約は、約10年間の審議を経て、18歳未満の子どもの保護と基本的人権の促進を目的として、1959年児童権利宣言の採択から30周年となる1989年11月20日に国連総会において採択され、1990年9月2日に発効した。現在、米国とソマリアを除くすべての国連加盟国が批准している<sup>(30)</sup>。

条約は、前文及び本文54か条から成る。条約の本文は、締約国が負うべき義務を規定する第1部（第1条から第41条）、主に「児童の権利に関する委員会」に関する第2部（第42条から第45条）、及び条約の発効や改正条件等を定めた第3部（第46条から第54条）により構成されている。さらに、第1部は、条約の基本原則及び理念、生存の権利、発育の権利、保護を受ける権利及び参加する権利（本稿では、「市民的自由に関する条項」と表現する。）に分けることができる<sup>(31)</sup>。

(25) UN Doc E/CN.4/1988/28, p.8-9; E/CN.4/1989/48, pp.135-136.

(26) 森田 前掲注(13), pp.114-116.

(27) 他の理由として有り得るのは、児童権利条約の内容が、州によって未成年の死刑が容認されていることや、妊娠中絶の可否が大きな論点であることなどの、米国の国内事情と相容れないとの考えがあること、また、人権条約の批准は州の権限縮小につながるとの見方から、米国は伝統的に人権条約の批准に消極的であること、などである。詳細は、樋口範雄「アメリカ」石川稔・森田明編『児童の権利条約—その内容・課題と対応』一粒社, 1995, pp.491-503参照のこと。森田前掲注(10), pp.127-153でも、米国の児童権利条約批准問題について触れられている。

(28) 米沢広一「市民的自由 [12-16条]」石川・森田編 前掲注(27), p.254.

(29) 例えば、池田和司「『子どもの権利条約』における子ども観の今日の問題性—アラン・ルノーにおける『子どもの権利』批判を中心に」『日仏教育学会年報』11号（通号33号）, 2004年版, pp.145-157.

(30) 日本ユニセフ協会「子どもの権利条約 締約国」〈[http://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_rig\\_list.html](http://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig_list.html)〉米国もソマリアも、署名のみ行っている。

(31) 日本ユニセフ協会「国連「児童の権利条約」解説資料」1989で用いられる分類方法に拠る。

## 2 条約の意義

第I章で述べたように、児童権利条約の最大の特徴は、子どもを権利の主体として位置づけ、市民的自由を保障している点であろう。この条約には、1948年世界人権宣言<sup>(32)</sup>において承認されたものの、1959年児童権利宣言では言及されなかった権利、すなわち生命に対する権利、拷問の禁止、恣意的逮捕及び拘禁の禁止、適正手続、私生活及び言論の自由、思想及び宗教の自由等が規定されている。また、1966年に採択された「市民的及び政治的権利に関する国際規約<sup>(33)</sup>」(以下、「自由権規約」という。)では、「すべての者」に市民的自由が認められているにもかかわらず、現実的に、その権利主体は専ら成人であると解釈されていたが、児童権利条約は、市民的自由が子どもにも保障されることを明確にした。

他にも、児童権利条約には次のような意義がある。1924年ジュネーブ宣言や、1959年児童権利宣言は、あくまで「宣言」に過ぎず、各国にその内容を義務付けるものではなかった。他方、児童権利条約は、締約国に対して法的拘束力を有する「条約」であることから、より効果的な子どもの保護と権利の尊重が期待できる。

また、児童権利条約の成立以前から、何らかの形で子どもの社会的地位にかかわる条約が80以上もあり、それらが規定している各種の権利の間には多くの矛盾があった<sup>(34)</sup>。しかし、児童権利条約が子どもの権利を包括的に規定したことで、そのような問題もある程度解消されたと言えよう。

### Ⅲ 意見表明権と市民的自由に関する条項

本章は、児童権利条約第12条の意見表明権、及び第13条から第17条に規定される市民的自由に関する条項を取り上げる。というのも、これらの規定は、子どもを権利行使の主体として位置付ける同条約の性質を最もよく表している部分だからである。

#### 1 意見表明権

児童権利条約第12条は、意見表明権について次のように規定している。

1 締約国は、自己の意見 (view) を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。

2 このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、国内法の手続規則に合致する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。

意見表明権は、自らに影響を与えるすべての事項について、子ども自身の意見を表明する機会を設けることで、その権利主体性を尊重し、子どもの最善の利益を確定する手続的原則を規

(32) 1948年12月10日国連総会決議217A(Ⅲ)。

(33) 昭和54年8月4日条約第7号。

(34) 前掲注(31), p.7.

定したものと評価される<sup>(35)</sup>。しかし、この条文は、文言が曖昧であることから、解釈が困難な点も少なくない。以下では、同条約の審議過程を手がかりに、その内容と問題点を明らかにしたい。

【主体】意見表明権は、児童権利条約の中で唯一、権利の主体を「自己の意見を形成する能力のある」児童に限定している。自己の意見を形成する能力の定義は明確ではないが、日本の学者の間では、「意見」、「見解」を示す“opinion”でなく、「見方」、「考え方」を示す“view”が用いられていることから、「考えを持つ」くらいに広く捉えるべきとの説<sup>(36)</sup>や、“view”は比較的高度の意見のことを言うので「比較的年齢の高い成熟した子」の能力を意味するとの説<sup>(37)</sup>がある。最終的にその解釈は、各締約国の立法府又は行政府の裁量に委ねざるを得ないであろう<sup>(38)</sup>。

【対象】子どもは、「児童に影響を及ぼすすべての事項」について意見表明を行うことができると規定されているが、条約の審議段階では、「すべて」の事項の定義が問題となった。この点、「すべて」の事項とは、児童の「権利に影響を及ぼす」事項であるとの見解も出されたが、その場合、児童権利条約上は権利として認められていないが、なお子どもに影響を与える事項が、意見表明の対象から除外される恐れがあるとの反論があった。このような議論を経て、児童権利条約で認められた権利に限らず、児童に影響を及ぼす「すべて」の事項、との文言が最終的に採用されたことから、同条約のコメンタリーでは、より幅広い事項に対する子どもの意見表明が認められるであろうと述べられている<sup>(39)</sup>。

なお、意見表明が認められるのは、子ども自身に関する個人的事項である。教育現場を例に取れば、校則違反に対する自宅謹慎、停学、退学といった処分に対する意見表明は可能だが、校則の一般的妥当性についての意見表明は認められないとされる<sup>(40)</sup>。

【表明された意見の取扱い】児童の意見は、「年齢及び成熟度に従って相応に考慮される」(第12条第1項後段)。成熟度をいかに評価するか、相応の考慮とはどの程度かは明らかにされておらず、やはりこの点も各国の裁量に委ねられることになる。また、意見表明権は、子どもの意見を判断材料に加えることを国家に要求しているのであって、子どもの意見に完全に拘束される必要はない。この点で、意見表明権は、自己決定権とは異なる<sup>(41)</sup>。

【聴取される機会】児童権利条約は、子どもに影響を及ぼす事項について、司法上及び行政上、聴取を受ける手続的権利を保障している<sup>(42)</sup>。司法上の手続きは、当事者が特定されることからある程度絞られよう。国際人権法学者のヴァン・ビューレンによれば、「行政上の手続」の範囲は広く、離婚及び親権に関する手続、保護手続、重大な懲戒手続、子どもの亡命者の地

(35) 世取山洋介「人権の国際的保障と子ども：子どもの精神的自由および意見表明権の承認の意義について」『日本教育法学会年報』19号, 1990.2, p.77.

(36) 下村哲夫「子どもの意見表明権と学校」『季刊教育法』83号, 1991.2, p.31.

(37) 石川稔「児童の意見表明権[12条]」石川・森田編 前掲注(27), p.232.

(38) 米沢広一「『意見表明権』(12条)の検討」『自由と正義』46巻1号, 1995.1, p.29.

(39) Sharon Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, The Hague: M. Nijhoff Publishers, 1999, pp.221-222.

(40) 波多野里望『逐条解説児童の権利条約(改訂版)』有斐閣, 2005, p.83.

(41) 米沢 前掲注(38), p.30. なお、自己決定権とは他人に害を及ぼさない限り、自己の判断に基づき好きなことをなす権利と定義される(金子宏ほか編『法律学小辞典(第4版)』有斐閣, 2004, p.478.)。

(42) 日本の国内法で規定される司法上行政上の手続のうち、聴取を受ける権利を保障すべき事項について、石川 前掲注(37), p.237.

位の決定に関する手続等が含まれる<sup>(43)</sup>。

## 2 市民的自由に関する条項

児童権利条約は、児童の表現の自由（第13条）、思想、良心及び宗教の自由（第14条）、結社及び集会の自由（第15条）、プライバシー・名誉の保護（第16条）、マス・メディアへのアクセス（第17条）を認めている。このような市民的自由は、自由権規約では「すべての者」が有する権利として規定されており、文言上は当然、子どもにも適用されるはずである（ただし、マス・メディアへのアクセスを除く。同権利は、自由権規約には条文自体存在しない）。しかし現実には、市民的自由の主体となる「すべての者」とは、専ら大人を指すものと理解されていた。その意味で、児童権利条約は、これらの権利の主体を子どもにまで明確に拡大した点で、大きな意義を有する<sup>(44)</sup>。

### （1）表現の自由（第13条）

第13条第1項は、自由権規約第19条第2項とほぼ同様の文言で表現の自由を認めている。ただし、自由権規約上、表現の自由には特別の義務と責任を伴うと規定されている（第19条第3項）が、児童権利条約上の表現の自由に、そのような文言は置かれていない。そのかわりに後者には、「法律による一定の制限」が認められている（第13条第2項）。これは子どもが発達途上の段階にあることから、大人の表現の自由にはない特別の制約が課せられる可能性があることを示唆していると解される<sup>(45)</sup>。

### （2）思想、良心及び宗教の自由（第14条）

第14条第1項は、児童の思想、良心及び宗教の自由についての権利を締約国が「尊重」すべきことを規定している。これは、自由権規約第18条第1項が、同様の権利をすべての者が「有する」と断じているのに比べると、弱い表現となっている。

条約の審議では、「児童は思想、良心、宗教の自由に対する権利を有する」との米国案に、一般に子どもは両親の宗教を受け継ぐものであり、自ら選ぶことはないとの反対意見があり、宗教を選ぶ自由が子どもに認められるべきかが議論となった。最終的に、児童権利条約では、父母は児童の「発達しつつある能力に適合する方法で指示を与える権利及び義務」を有すると規定されているが（第14条2項）、これは、自由権規約が父母の「自己の信念に従って児童の宗教的及び道徳的教育を確保する自由」（第18条第4項）を肯定しているのに比べると、子どもの自由がより広く容認されていると言えよう。

### （3）結社及び集会の自由（第15条）

自由権規約では、集会の権利と結社の自由が別の条文で定められているが（第21条及び第22条）、児童権利条約は、これら2つの自由を第15条にまとめている。

結社及び集会の自由についても、第12条や第14条にみられるような、子どもの年齢や成熟度

(43) Geraldine Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child*, Dordrecht; Boston: Martinus Nijhoff, 1995, p.137.

(44) 波多野 前掲注(40), pp.92-93, 99, 108, 115.

(45) 同上, p.94.

を考慮する文言を置くべきとの提案がなされたが、採用されなかった。多くの国は、父母の指導権を認める一般条項（第5条）によって、この問題に対処できると考えたからである<sup>(46)</sup>。

#### （4）私生活、名誉及び信用の尊重（第16条）

第16条は、自由権規約第17条とほぼ同じ文言で、児童の私生活（プライバシー）が干渉されないこと、名誉及び信用が攻撃されないことを規定している。審議中、子どもの私生活に関する権利は、親と子どもの関係を損なう恐れがあるとか、子どもに対する親の指導権及び教育権に悪影響があり、その結果家族にも悪影響が生じるといった懸念がいくつかの国から表明されたが、子どもに対する父母の指導権を規定した第5条が採択されたことで、そのような懸念も幾分和らげられた<sup>(47)</sup>。

#### （5）マス・メディアへのアクセス（第17条）

子どもが、国内外の多様な情報源から情報及び資料を利用できるよう締約国に求めている第17条は、自由権規約には見られない規定である。

当初、ポーランドによる原案は、マス・メディアの悪影響から子どもを保護することを目的としていた。しかし、マス・メディアは有害である以上に有益であることから、より積極的に子どもの情報の自由を確保すべきとの見解が示され、現在の規定となった。

### 3 親及び国の役割

最後に、子どもの権利行使における親及び国の役割を簡単にまとめたい。

まず、「父母は児童の養育及び発達についての第一義的な責任を有する」（第18条第1項）。また、児童権利条約によって認められる権利を子どもが行使する際には、その子どもの「発達しつつある能力に適合する方法で適当な指示及び指導を与える責任、権利及び義務を有する」（第5条）とされている。

第5条は、子どもが自由権を行使する際の制約原理として働くであろう<sup>(48)</sup>。しかし、子が希望する権利行使のあり方と親の指示又は指導が合致しない場合に、両者の権利をいかに調整すべきかについては、条約審議でも明らかにされず、課題の一つとして残っている。

他方、国は、原則的には2次的な役割を担うにとどまる。すなわち、子どもに対して「適当な指示及び指導を与える父母の責任、権利及び義務を尊重し」（第5条）、父母がその責任を遂行するに当たり、これらの者に対して適当な援助を与える（第18条第2項、第3項）。しかし、虐待やその他の事情により、家庭環境が子どもに適切でない場合、国は子どもを保護するための適当な措置をとらなければならない（第19条、第20条）。何らかの措置をとるに当たり、主に考慮すべきは、子どもの最善の利益であり（第3条）、何が最善の利益であるかは、子ども自身が表明する意見が判断材料の一つになる（第12条）。

(46) Detrick, *op.cit.*(39), p.260.

(47) *ibid.*, pp.276-277.

(48) 樋口範雄「子どもの権利の法的構造—国の役割とそのしくみを含んで」石川・森田編 前掲注(27), p.26.

## おわりに

以上見てきたように、子ども観は歴史的な変遷を遂げ、それと共に、子どもの権利の内容も変質、あるいは拡充しつつ、現在に至っている。こうした経緯を踏まえて成立した児童権利条約は、子どもの権利主体としての地位を確認し、市民的権利を規定した点で大きな注目を集めた。しかし、その内容を仔細に検討すれば、子どもの自由を尊重しつつも、自由権の行使に対しては、親の指示・指導権を認めるなど、慎重な制約も加えられていることが分かる。

子どもの保護を重視する立場も、自由を重視する立場も、そのいずれも子どもの健全な成長を目的としている点では一致しており、両者は必ずしも対立関係にあるのではない。子どもの親、保護者及び国には、子どもの成熟度を的確に見定め、それに応じて、保護と自律のバランスのとれた指導又は措置が求められていると言うことができよう。

携帯電話やインターネット利用のあり方に象徴されるように、今日日本においても、子どもの自由と保護のいずれを重視すべきかが問題となる場面がしばしば生じている<sup>(49)</sup>。これまでの子ども観の変容や、児童権利条約の生成途上で交わされた子どもの地位に関する議論は、我が国の子どもをめぐる諸問題に対処する際にも参考となる、さまざまな視点を提供してくれるであろう。

(はまかわ きょうこ 外交防衛課)

---

(49) 中里孝「青少年の携帯電話等からのインターネット利用の現状と問題」『総合調査報告 青少年をめぐる諸問題』国立国会図書館調査及び立法考査局, 2009, pp.133-148.

## Ⅱ 経済的側面から

# 金融経済教育

小池 拓自

## 目次

はじめに	Ⅲ 外国事情
I 金融経済教育とは	1 米国
1 概念整理	2 英国
2 金融経済教育の必要性	3 その他
II 日本での取り組み	IV 金融経済教育の課題
1 貯蓄増強から金銭教育・消費者教育へ	1 金融経済教育の問題点
2 貯蓄から投資へ	2 金融経済教育のあり方
3 金融経済教育の枠組み	おわりに
4 金融経済教育の現状	

## はじめに

学校教育や社会人教育の現場において、「経済教育」、「金融教育」および「投資教育」の具体的な取り組みが、近年、急速に進展している。経済社会や金融市場の自由化（規制緩和）と発展によって、専門家に高度な知識が求められることは当然として、広く一般の国民も経済や金融の知識を持つことが必要となってきた。規制緩和によって多様な金融商品が、様々な場所において、多様な価格で提供されている。地域や会社を主軸とした共生社会が変容したことで、今日の日本は、個人の自己責任が強く求められる時代となっている。したがって、お金に関する知識や技能は、個人にとって生きるための重要な技術の1つとなっている。

本稿は、青少年をめぐる諸課題の1つとして、近年、その重要性を増してきた金融経済教育を取り上げる。以下では、金融経済教育の概念整理、日本における歴史と現況、米国や英国の状況の順に整理して、最後に金融経済教育の課題をまとめる。なお、論を進める都合上、概念や歴史の整理に紙面を多く割いているため、現状のみを確認する場合は、II-3「金融経済教育の枠組み」以降を参照願いたい。

## I 金融経済教育とは

本章では、金融経済教育の現状と課題を考える前提として、経済、金融そして金銭などに関する教育の概念を整理し、この分野の教育の必要性と時代背景をまとめる。

## 1 概念整理

「経済教育」、「金融教育」、「投資教育」といった言葉を耳にする機会が増えている。これらを単純化すれば、経済の基本を理解するための「経済教育」が土台となり、金融の仕組みと役割や金融商品を理解するための「金融教育」が加わり、さらに投資の知識を身に付けるために「投資教育」が存在する。「経済教育」は、「金融教育」のために不可欠であり、「金融教育」は「投資教育」の前提となる。これらは相互に補完しながら、徐々に専門化する概念である<sup>(1)</sup>。

人々が生きるための重要な技術としてこれらを習得するためには、教育の体系が整備され、幼児から社会人に至る各々の段階において、適切な教育が実施されることが必要となる。例えば、生産や労働、市場の意味と意義を「経済教育」として学ぶことなく、「金融教育」として株式市場の制度を知識として知ることは無意味であり、ましてや、「投資教育」として“株式ゲーム”だけを経験することは不適切である。

ただし、これらの言葉の指す範囲は、人によって様々である。例えば、株式や預金の仕組みを学ぶことが、投資教育と呼ばれることも、金融教育と呼ばれることも、経済教育と呼ばれることもあり得る。本稿は、これらの言葉については以下のように整理した上で、3つの教育を複合したものとして「金融経済教育」を定義する。お金の流れを中心に経済社会を理解し、お金に関する知識や技能を習得する目的において、3つの教育には共通する部分が多い。本稿は、現代社会をより良く生きるための教育の視点に立って、3つの教育を複合した概念と位置づけられる「金融経済教育」について議論を進めていく。

### (1) 経済教育

経済教育に関する研究会<sup>(2)</sup>によれば、経済教育とは、個人が合理的な意思決定を行えるように、① 教養としての経済学の基本概念、② 経済や経済制度についての正確な理解、③ 政策を議論する枠組みの3つを広く市民に提供するものである<sup>(3)</sup>。

経済学の基本的概念として、合理的な意思決定・希少性・選択・機会費用・トレードオフ・リスクなどが、経済教育では重要とされる<sup>(4)</sup>。基本的概念に加えて理解すべき経済や経済制度の具体的な対象は、財・サービス・消費・生産・価格・市場などの基礎的な知識、GDP・インフレ・為替などのマクロ経済学、企業・政府・財政・税制・金融などの制度である。

### (2) 金融教育

金融広報中央委員会<sup>(5)</sup>によれば、金融教育とは、「お金や金融の様々なはたらきを理解し、それを通じて自分の暮らしや社会について深く考え、自分の生き方や価値観を磨きながら、よ

(1) 経済教育、金融教育、投資教育、消費者教育などの整理は、平岡久夫「経済・金融・投資教育 古今東西事情 1—米国・英国での経済・金融・投資教育の位置づけ—」『年金レビュー』2005.5, pp.18-21に詳しい。

(2) 内閣府経済社会総合研究所の委託調査「経済教育に関する研究」の一環として、平成17年に内閣府が設置した研究会。

(3) 経済教育に関する研究会『経済教育に関する研究会中間報告書』内閣府経済社会総合研究所, 2005.6, pp.2-4; 経済教育に関する研究会「経済教育に関する研究 調査報告書」日本経済教育センター, 2006.3, pp.70-71.

(4) 経済学の基本的概念によって、合理的な「選択」は説明される。すなわち、不確実な現実の中で、機会費用や将来の費用も含めた費用を計算し、各人が持つ資源（金銭、時間、能力など）の希少性を制約条件としつつ、複数の選択肢の持つ多様なメリットとデメリットを比較考量して総合的に選択することが、合理的な「選択」である。

(5) 金融広報中央委員会（事務局は日本銀行に設置）は、都道府県金融広報委員会、政府、日本銀行、地方公共団体、民間団体等と協力して、「金融経済情報の提供」と「金融経済学習の支援」を中心に金融に関する情報普及活動を行っている。

り豊かな生活やよりよい社会づくりに向けて、主体的に行動できる態度を養う教育<sup>(6)</sup>」である。経済教育に関する研究会は、「お金にかかわる教育のことであり、働いてお金を得る、お金を使う、お金を貯める（運用する）、お金を借りることなどに関する教育である<sup>(7)</sup>」と、金融教育をより具体的に解説している。

金融教育の内容には、① 生活設計・家計管理に関する分野（金銭管理や貯蓄の方法や意義、生活設計や資産運用など）、② 経済や金融のしくみに関する分野（お金や金融の働き、経済情勢と経済政策、政府の役割など）、③ 消費生活・金融トラブルに関する分野（消費者意識、金融トラブル、多重債務問題など）、④ キャリア教育に関する分野（働く意義など）の4つがある<sup>(8)</sup>。このように、金融教育には、経済教育、金銭教育、消費者教育、職業教育などと重なる部分も少なくない。

### （3）投資教育

投資教育とは、自立した個人として金融商品・サービスを評価して、選択する能力を身につけるための教育である。学校教育であれば、将来の資産運用に備える意味において、金融教育の応用編・実際編にあたる。社会人向けでは、株式、債券、投資信託、などの商品を理解し、各人の資産運用に活用するための教育となる。

投資の成果によって給付額が変動する確定拠出年金制度の導入にあたって、確定拠出年金法（平成13年法律第88号）は、事業主が加入者に対して投資教育を行うことを努力規定として定めている<sup>(9)</sup>。この法律に関して厚生労働省が発出した通達<sup>(10)</sup>は、確定拠出年金における投資教育の具体的な事項（確定拠出年金制度等の具体的な内容、金融商品の仕組みと特徴、資産の運用の基礎知識）を定義しており、投資教育のガイドラインと呼ばれている。

## 2 金融経済教育の必要性

### （1）社会情勢の変化

戦後の日本は、経済全体の成長が大きく、大企業を中心に、年功序列・終身雇用の雇用環境が広く浸透していた。地域や家による相互扶助が減退する代替として、老後や医療に関する福祉制度は年々拡充された。また、経済全体、特に金融制度は、行政が厳しく規制を行っていた。

戦後に大幅に増加した「正規雇用者」あるいは「会社員」の典型的なモデルは、1つの企業に「就社」し、安定した雇用と給与を得つつ、業務内容と業務地は社命に委ねる雇用形態である。会社員は、給与以外にも様々な福利厚生サービス（社宅、保養所、医療など）を享受し、規制金利商品で貯蓄に励み、住宅ローンを組んで自宅を購入し、退職金と企業年金で老後を過ごすことが典型的な成功モデルであった。このような環境においては、経済や金融について自己責任で選択をする認識は希薄であった。

1980年代のバブル経済崩壊以降、不動産価格は右肩上がりとする土地神話は崩壊し、中途採用や非正規雇用の増加によって雇用形態は流動化した。少子高齢化と財政悪化を背景に社会保

(6) 金融広報中央委員会編『金融教育プログラム』金融広報中央委員会, 2007.2, p.10.

(7) 経済教育に関する研究会『経済教育に関する研究会中間報告書』前掲注(3), p.19.

(8) 金融広報中央委員会 前掲注(6), pp.24-25.

(9) 「事業主は、その実施する企業型年金の企業型年金加入者等に対し、これらの者が行う第二十五条第一項の運用の指図に資するため、資産の運用に関する基礎的な資料の提供その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない」(第22条)。

(10) 「確定拠出年金法並びにこれに基づく政令及び省令について（法令解釈）」(平成13年8月21日年発第213号)。この中の「第2 資産の運用に関する情報提供（いわゆる投資教育）に関する事項」に「投資教育」の具体的な事項が定義されている。厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kyoshutsu/toushi/reference2.html>>

障制度の見直し（給付の切り下げ）が必要となった。同時に民営化を含めた経済の規制緩和の進展や世界経済のグローバル化によって、多様な商品とサービスがあふれ、その価格は自由競争の結果、極めて柔軟に変動するようになった。個人は、各々の持つ資源（時間、資金、労働など）を有効に使う、職業を選択し、同時に消費者として様々な商品やサービスを選択することに直面するようになる。すなわち、経済社会の中で自由と責任を持つことを個人に強く意識させる時代になった。

## （2）金融経済教育の位置づけ

多様な商品とサービスから制約条件を満たしつつ合理的な選択を行ったり、経済社会を理解して充実した職業生活を営んだりするため、経済教育は大切な基礎となろう。個人の責任として金銭を適切に管理して人生のなかでの様々な支出に備えたり、規制緩和によって選択の幅が格段に広がった金融商品<sup>(11)</sup>を理解したりするため、金融教育は必須の技能を提供するだろう。

年功序列型の給与体系や退職金制度が見直され、公的年金制度や企業年金制度の給付水準が引き下げられ、確定拠出年金制度が導入される時代にあって、若い時代から個人が金銭を適切に管理し、自らの才覚で資産形成を行うことの必要性が高まっている。このように経済社会や金融市場の自由化（規制緩和）と発展によって、広く一般の国民が経済や金融の知識を身に付けることが必要となり、そのため金融経済教育の重要性が増してきた。

人が社会をより良く生きるためには、健全な労働意欲を持ち、衣食住に関する基本的な生活技術が必要である。その前提として「読み、書き、そろばん」と称されるような基本的な技能を習得することが重要である。経済や金融についての理解や知識も、高度に発達した経済社会を生きるために不可欠な技能の1つに加えられるべきである。青少年教育にあたっては、経済の基本を理解するための「経済教育」に、金銭管理や金融の仕組みを中心とする「金融教育」を加え、金融商品選択のための「投資教育」までも含むような「金融経済教育」を充実することが望まれる。

## II 日本での取り組み

本章では、貯蓄増強運動、金融ビッグバン、小泉構造改革などの歴史的背景を確認した上で、日本における金融経済教育の現状をまとめる。

### 1 貯蓄増強から金銭教育・消費者教育へ

#### （1）貯蓄増強と金銭教育

金融広報中央委員会は、昭和27年に貯蓄増強中央委員会として発足し、昭和63年には貯蓄広報中央委員会に、平成13年4月には現在の金融広報中央委員会にその名称を改めた。当初は、名称の通り貯蓄奨励が委員会の目的であった<sup>(12)</sup>。経済成長が進むにつれて、貯蓄増強中央委員会の活動は、国家的な貯蓄奨励運動から、個人のライフサイクルを考慮した生活設計支援にそ

(11) 預金金利、証券売買手数料、住宅ローン金利などは完全に自由化されており、株式、投資信託、変額保険、外貨預金、外為証拠金取引などのリスク商品を、インターネットを含めた様々な場所において、簡単に契約できる時代になっている。

(12) 昭和27年以降昭和49年まで、大蔵省と日本銀行は貯蓄年度目標を毎年策定し、貯蓄増強中央委員会は各種の貯蓄運動を展開した（大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度 第10巻 金融(2)』東洋経済新報社、1991、p.298.）。戦後復興・高度経済成長のための資本蓄積が経済政策として強く求められていたことがその背景にある。

の範囲が広がられていった。

このような長い歴史のなかで、同委員会は金銭教育の分野を中心に婦人団体や学校教育との連携を積み上げている。具体的には、消費の健全化や生活の計画化等による貯蓄の増強を訴えて「明るい生活の家計簿」の普及を図る、学校教育において児童生徒の貯蓄活動である「こども銀行」活動を奨励する、などの活動を展開した。昭和50年代には、幼稚園から大学までの教職者や専門家を委員とする「家庭における金銭教育研究会」が発足し、「わが家の金銭教育—お金や物を大切にすしつけ」(昭和55年)が刊行された。さらに、昭和57年には、金銭教育の研究実践報告をもとに「学校における金銭教育の進め方」が作成された。貯蓄増強中央委員会のこのような活動によって、「金銭教育」という言葉が理解されるようになった<sup>(13)</sup>。

## (2) 消費者教育

平成13年に、貯蓄広報中央委員会から金融広報中央委員会に名称が改められた背景には、大蔵省(当時)に設置された金融審議会の答申「21世紀を支える金融の新しい枠組みについて」(平成12年6月)がある<sup>(14)</sup>。同答申は、金融分野における消費者教育の重要性を指摘し、その体系的・効率的な実施のため、貯蓄広報中央委員会・都道府県貯蓄広報委員会(当時)のネットワークを活用することを提唱した<sup>(15)</sup>。

この段階において、同委員会は、金融全般に関する広報や金融に関する消費者教育を既に行っており、名称の変更は活動実態に即したものであった。名実ともに金融分野の消費者教育を担うこととなった金融広報中央委員会は、事務局を日本銀行情報サービス局内に置き、都道府県金融広報委員会、政府、日本銀行、地方公共団体、民間団体等と協力して、「金融経済情報の提供」と「金融経済学習の支援」を中心に金融に関する情報普及活動を行うことによって、健全で合理的な家計運営をサポートする組織となっている<sup>(16)</sup>。具体的には、生活設計や資金計画の考え方や、それらに欠かせない金融商品、税金や年金、保険などの知識についての情報が、ホームページや講演会などを通じて幅広く提供されている。

## 2 貯蓄から投資へ

### (1) 金融ビッグバン

消費者教育の議論とは別に、個人の有価証券投資を奨励する動きが盛んになっている。橋本政権が推進した金融分野全般にわたる規制緩和策、いわゆる「日本版金融ビッグバン」は、この動きのさきがけと捉えられよう。「フリー」、「フェア」、「グローバル」の原則のもと、規制の撤廃・緩和(外為法の改正、株式売買手数料の自由化、業態間の垣根の撤廃など)、ディスクロージャーの充実徹底、会計制度の見直しや法制度の整備などが順次実施され、金融資本市場の活

(13) 貯蓄増強中央委員会編『貯蓄運動史：貯蓄委30年のあゆみ』貯蓄増強中央委員会, 1983, pp.61-63, 72-73, 82-83, 114-116.

(14) 金融広報中央委員会会長木村太郎「金融広報中央委員会」への名称変更について」平成13年4月1日  
金融広報中央委員会HP (<<http://www.shiruporuto.jp/about/us/meisyo/index.html>>)

(15) 金融審議会答申「21世紀を支える金融の新しい枠組みについて」(平成12年6月), p.9.

「金融イノベーションが進む中で、様々な金融商品が提供されるとともに、インターネット取引等に見られるようにその提供方法も多様化している。こうした中で、消費者が主体的に商品を選択し、そのメリットを享受していくためには、消費者が金融の仕組みや取引ルール等に対する知識を深め、多数の選択肢の中でその商品がどのように位置付けられているかを理解するよう努めることが基本である。」

「業界、消費者団体、地方公共団体、関係省庁等が参加する貯蓄広報中央委員会・都道府県貯蓄広報委員会のネットワークを活用し、消費者教育を体系的・効率的に実施することが重要である。」

(<[http://www.fsa.go.jp/p\\_mof/singikai/kinyusin/tosin/kin20000705-2.pdf](http://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai/kinyusin/tosin/kin20000705-2.pdf)>)

(16) 金融広報中央委員会HP「金融広報中央委員会とは」(<<http://www.shiruporuto.jp/about/us/gaiyo/iinkai.html>>)

性化が図られた。

改革の狙いの1つとして、「1200兆円に上る個人金融資産がより有利に運用され、その資金が次代を担う成長産業等に円滑に供給されることを可能にする」ことが含まれていた。金融市場を整備することで、間接金融（銀行預金と融資などによる金融）中心の日本の金融システムを改め、個人金融資産を預金から有価証券（株式や債券など）にシフトさせ、新規産業への資金供給が円滑となることで、経済成長が促されることが期待されていた。

## （2）小泉構造改革

「貯蓄から投資へ」を政府方針として明確に取り上げたのは小泉内閣である。平成13年6月、小泉内閣は、経済財政諮問会議が示した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要<sup>(17)</sup>」（いわゆる「骨太の方針第1弾」）を閣議決定した。この方針は、「聖域なき構造改革」を掲げて、不良債権問題の解決と、構造改革のための7つの改革プログラム<sup>(18)</sup>を提示した。7つの改革の1つとされた「チャレンジャー支援プログラム—個人、企業の潜在力の発揮」では、「「頑張りがいのある社会システム」を構築するため、従来の預貯金中心の貯蓄優遇から株式投資などの投資優遇へという金融のあり方の切り替えや起業・創業の重要性を踏まえ、税制を含めた諸制度のあり方を検討する」ことが明記された。

骨太の方針を受けて、個人投資家が主役の証券市場の構築に向けて、金融庁は平成13年8月に「証券市場の構造改革プログラム<sup>(19)</sup>」を取りまとめた。証券市場を活性化し、直接金融（含む市場型間接金融）の機能を高めることが喫緊の課題であるとされ、個人投資家の「貯蓄から投資への転換」を推進することが謳われている。具体的な課題として、①証券市場の信頼向上のためのインフラ整備、②魅力ある投資信託の実現、③税制改革、④投資家教育の4点が指摘された。このように、「貯蓄から投資へ」の転換を図る文脈から「投資家教育」が政策課題として登場した。

「証券市場の構造改革プログラム」以降も、金融庁は「証券市場の改革促進プログラム<sup>(20)</sup>」（平成14年）、「個人株主の育成・拡大に向けたアクション・プラン策定の要請<sup>(21)</sup>」（平成15年）、「金融改革プログラム<sup>(22)</sup>」（平成16年）などを公表して、証券市場対策の主要施策の1つとして個人投

(17) 首相官邸HP 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」平成13年6月26日  
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html>

(18) ①民営化・規制改革、②チャレンジャー支援、③保険機能強化、④知的資産倍増、⑤生活維新、⑥地方自立・活性化、⑦財政改革の7プログラム。

(19) 金融庁 「「証券市場の構造改革プログラム」～個人投資家が主役の証券市場の構築に向けて～」平成13年8月8日  
<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/13/kinyu/f-20010808-2b.pdf>

(20) 金融庁 「証券市場の改革促進プログラム」平成14年8月6日  
 証券市場を幅広い投資家の参加する真に厚みのあるものとし、市場機能を中核とした我が国金融システムの中心を担うものとしていくため、①誰もが投資しやすい市場の整備、②投資家の信頼が得られる市場の確立、③効率的で競争力のある市場の構築の3つの柱に沿って、具体的な施策を提示するもの。  
<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/syouken/f-20020806-2b.pdf>

(21) 金融庁 「個人株主の育成・拡大に向けたアクション・プラン策定の要請」平成15年5月14日  
 個人株主の育成・拡大に向けて、関係各団体（取引所、日本証券業協会、投資信託協会、全国銀行協会等）などに対し、「証券市場活性化戦略会議」（仮称）を立ち上げ、投資しやすい環境作り、市場の信頼回復のため、①個人による株式投資の現状及び要因の分析、②個人投資家の立場に立ったPRの推進、③証券会社による個人向けサービスの向上、④投資知識普及のための多面的取組み、⑤銀行等による積極的な取組み、の5項目について直ちに検討を行い、早急に総合的なアクション・プランを策定するよう要請するもの。（<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/syouken/f-20030514-1.html>）

(22) 金融庁 「金融改革プログラム—金融サービス立国への挑戦—」平成16年12月24日  
 不良債権処理で一定の成果を得たことを受けて、望ましい金融システムを構築するための政策プランとして策定されたもの。①活力ある金融システムの創造、②地域経済への貢献、③信頼される金融行政の確立、の3つの分野について具体的な施策を整理したもの。（<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/f-20041224-6a.pdf>）

資家の証券市場への参加を促進した。「金融改革プログラム」に掲げられた具体的な課題として、利用者ニーズの重視と利用者保護ルールの徹底の1項目として金融経済教育の拡充が掲げられている。

### (3) 確定拠出年金制度の誕生

「貯蓄から投資へ」の政策が進められた時期に、確定拠出年金法が施行された。従来の企業年金は、事業主が給付額を約束する確定給付型のみであり、個々の従業員（年金加入者）が年金資産の運用内容の意思決定に関与することはなかった。新たに誕生した確定拠出年金制度は、加入者個人が投資対象（金融商品）を自ら選択し、その成果によって将来の給付額が変動する企業年金制度である。

前述したように確定拠出年金法は、事業主が加入者に対して投資教育を行うことを努力規定として定めている。この制度の創設によって、さらに多くの国民が投資の知識を持つべき時代に入るようになった。

## 3 金融経済教育の枠組み

### (1) 経済教育元年

平成17年6月、小泉内閣は、経済財政諮問会議が示した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005<sup>(23)</sup>」（いわゆる「骨太の方針2005」）を閣議決定した。この方針の第3章「新しい躍動の時代を実現するための取組—少子高齢化とグローバル化を乗り切る—」の第5節「人間力の強化」は、若者向け職業訓練利用券制度の検討、フリーター・ニート対策、専門職大学院の設置促進などを中心課題とした上で、「金融を含む経済教育等の実践的教育とともに、学校での国際教育を推進する」、「国民運動として食育を推進」が提唱されている。この平成17年は預金のペイオフ<sup>(24)</sup>が解禁された年でもあり、政府と日本銀行は「経済教育元年」あるいは「金融教育元年」と位置づけた。

同年3月に金融庁が設置した金融経済懇談会は、7回の討議を経て、① 金融経済教育の意義・必要性、② 金融経済教育の現状の問題点と今後の課題、③ 米国・英国の現状と日本の状況、④ 今後の金融経済教育における官民連携のあり方、金融庁の役割などを「金融経済教育に関する論点整理<sup>(25)</sup>」としてまとめた。この論点整理は、「金融経済教育」とは、国民一人一人に、金融やその背景となる経済についての基礎知識と、日々の生活の中でこうした基礎知識に立脚しつつ自立した個人として判断し意思決定する能力、すなわち金融経済リテラシーを身につけてもらい、また、必要に応じその知識を充実する機会を提供すること」とし、「金融経済教育の充実は、時代の急務である」と指摘している。

内閣府は同年7月に「経済教育サミット」を開催した。「経済教育サミット」では、日本の経済教育、金融教育に取り組む様々な主体に加えて、経済学者、教育学者、米国の経済教育の

(23) 首相官邸HP 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」平成17年6月21日  
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/050621honebuto.pdf>)

(24) 金融機関が破綻したとき、元本1000万円とその利子については預金保険機構から預金者に払い戻す制度。金融危機の間はこの制度が封印されて、預金の全額が保護されていた。平成17年の解禁によって、1000万円を超える預金は金融機関が破綻すれば毀損する可能性が生じることとなった。

(25) 金融経済懇談会 「金融経済教育に関する論点整理」平成17年6月30日  
金融庁HP (<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/singi/f-20050630-2/02.pdf>)

専門家を交え、① 経済教育の必要性、② 日米における経済教育への取組み、③ 経済教育の今後の課題、④ 政策決定と経済教育などの諸課題について、活発に議論された<sup>(26)</sup>。

金融広報中央委員会は、金融教育フェスティバルの開催など教育界との積極的な連携を開始した。このような公的セクターの動きにあわせて、教育界や金融界、そして各種NPOが活動を拡大した。この時期、官民の様々な取組みが加速しており、平成17年は日本の金融経済教育の重要な起点となっている。

## (2) 現行学習指導要領

文部科学大臣は、小・中・高等学校、特別支援学校を対象とする教育課程、教科内容、基本的指導事項などを示す「学習指導要領」を告示している。現行の学習指導要綱は、子どもたちの「生きる力」を育むとの理念のもと、教育内容を絞込む一方、総合的な学習の時間を取り入れたものである（平成10年から11年にかけて改訂され、小・中学校では平成14年度、高等学校は平成15年度から実施）。経済、勤労、消費、金融、金銭などに関する事項は、小学校から高校までの道徳、家庭科、社会科、特別活動に見られる（表1）。

働くことの意義は、道徳や特別活動において一貫して取り上げられており、職業観の育成が図られている。経済の仕組みは主に社会科において、基本からかなり難易度の高い事項（例えば、表1の13：市場経済の機能と限界、物価の動き、経済成長と景気変動、財政の仕組みと働き及び租税の意義と役割、資金の循環と金融機関の働きなど）まで扱われている。消費と金銭管理については、主に家庭科で学ぶことになっており（例えば、表1の16-18）、① 消費行動における意思決定の過程とその重要性、② 主体的な家計管理と家庭の経済計画の重要性、③ 消費生活の現状と課題、消費者問題と消費者の保護、消費者の責任及び生活情報の収集・選択と活用、などを理解するためのカリキュラムとなっている。

このように学習指導要領は、金融経済教育の土台となる経済社会の理解や勤労の意義、消費や金銭管理などを、系統的に取り上げている。不足があるとするならば、経済学の基本的な考え方と具体的な金融商品の選択の部分である。これらについては、後述する米英と比較すれば、検討の余地があろう。また、様々な学習内容が複数の教科に分かれていることには注意が必要である。児童・生徒が金融経済教育を体系として理解するための工夫が求められる。

## (3) 学習指導要領の改訂

いわゆる「ゆとり教育」批判（学力低下懸念）が強まるなか、平成20年1月の中央教育審議会答申を受けて、中学校までの学習指導要領は改訂された（平成20年3月28日公示）。授業時数増によって、言語、理数教育、道徳教育、体育などの充実が図られており、幼稚園は平成21年度から、小学校は平成23年度から、中学校は平成24年度から全面実施される。なお、高等学校についても、平成20年度中の改訂が予定されている。

新学習指導要領が検討された時期が、まさに金融経済教育が注目され始めた時期に重なったことから、各方面から新学習指導要領に金融経済教育に関する記載を充実することを求める動

(26) 内閣府大臣官房企画調整課・内閣府経済社会総合研究所「経済教育サミットの開催について」  
内閣府HP <<http://www.esri.go.jp/jp/workshop/050709/050709main.html>>；「特集 経済教育元年宣言」『ESP』481号、2005.10、pp.2-63.

表1 現行学習指導要領における「経済」・「消費」・「金融」・「金銭」に関する指摘

小学校	<ol style="list-style-type: none"> <li>健康や安全に気を付け、物や金銭を大切に、身の回りを整え、わがままをしないで、規則正しい生活をする。(道徳、1-2年)</li> <li>働くことの大切さを知り、進んで働く。(道徳、3-4年)</li> <li>働くことの意義を理解し、社会に奉仕する喜びを知って公共のために役に立つことをする。(道徳、5-6年)</li> <li>地域の産業や消費生活の様子、人々の健康な生活や安全を守るための諸活動について理解できるようにし、地域社会の一員としての自覚をもつようにする。(社会科、3-4年)</li> <li>我が国の産業の様子、産業と国民生活との関連について理解できるようにし、我が国の産業の発展に関心をもつようにする。(社会科、5年)</li> <li>身の回りの物や金銭の計画的な使い方を考え、適切に買物ができるようにする。(家庭科、5-6年)</li> <li>勤労の尊さや生産の喜びを体得するとともに、ボランティア活動など社会奉仕の精神を涵養する体験が得られるような活動を行うこと。(特別活動)</li> </ol>
中学校	<ol style="list-style-type: none"> <li>勤労の尊さや意義を理解し、奉仕の精神をもって、公共の福祉と社会の発展に努める。(道徳)</li> <li>身近な消費生活を中心に経済活動の意義を理解させるとともに、価格の働きに着目させて市場経済の基本的な考え方について理解させる。また、現代の生産の仕組みのあらましや金融の働きについて理解させるとともに、社会における企業の役割と社会的責任について考えさせる。その際、社会生活における職業の意義と役割及び雇用と労働条件の改善について、勤労の権利と義務、労働組合の意義及び労働基準法の精神と関連付けて考えさせる。(社会・公民的分野)</li> <li>販売方法の特徴や消費者保護について知り、生活に必要な物資・サービスの適切な選択、購入及び活用ができること。(技術家庭科・家庭分野)</li> <li>勤労の尊さや創造することの喜びを体得し、職業や進路にかかわる啓発的な体験が得られるようにするとともに、ボランティア活動など社会奉仕の精神を養う体験が得られるような活動を行うこと。(特別活動)</li> </ol>
高等学校	<ol style="list-style-type: none"> <li>現代の経済社会における技術革新と産業構造の変化、企業の働き、公的部門の役割と租税、金融機関の働き、雇用と労働問題、公害の防止と環境保全について理解させるとともに、個人と企業の経済活動における社会的責任について考えさせる。(公民・現代社会)</li> <li>資本主義経済及び社会主義経済の変容、国民経済における家計、企業、政府の役割、市場経済の機能と限界、物価の動き、経済成長と景気変動、財政の仕組みと働き及び租税の意義と役割、資金の循環と金融機関の働きについて理解させ、現代経済の特質について探究させるとともに、経済活動の在り方と福祉の向上との関連を考察させる。(公民・政治経済)</li> <li>貿易の意義と国際収支の現状、為替相場の仕組み、国際協調の必要性や国際経済機関の役割について理解させ、国際経済の特質について探究させるとともに、国際経済における日本の役割について考察させる。(公民・政治経済)</li> <li>大きな政府と小さな政府、少子高齢社会と社会保障、住民生活と地方自治、情報化の進展と市民生活、労使関係と労働市場、産業構造の変化と中小企業、消費者問題と消費者保護、公害防止と環境保全、農業と食料問題などについて、政治と経済とを関連させて考察させる。(公民・政治経済)</li> <li>家庭の経済生活、社会の変化と消費生活及び消費者の権利と責任について理解させ、消費者として主体的に判断できるようにする。(家庭・家庭基礎)</li> <li>家庭の経済生活、消費者の権利と責任などについて理解させるとともに、現代の消費生活の課題について認識させ、資源や環境に配慮し、消費者としての適切な意思決定に基づいて、責任をもって行動できるようにする。(家庭・家庭総合)</li> <li>家庭経済や消費生活に関する基礎的な知識を習得させるとともに、現代の消費生活の課題について認識させ、消費者として責任をもって行動できるようにする。(家庭・生活技術)</li> <li>勤労の尊さや創造することの喜びを体得し、職業観の形成や進路の選択決定などに資する体験が得られるようにするとともに、ボランティア活動など社会奉仕の精神を養う体験が得られるような活動を行うこと。(特別活動)</li> </ol>

(出典) 文部科学省「現行学習指導要領(平成10年度改訂)」から筆者作成

([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shuppan/sonota/990301.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shuppan/sonota/990301.htm))

きがあった<sup>(27)</sup>。一般の学習指導要領も、「生きる力」を滋養するとの理念が踏襲されている。社会の仕組み、ルール、そして金銭への理解を深めることが、各学年の社会、道徳、家庭科などに盛り込まれている。改定案に対するパブリックコメントとして、全国銀行協会は金融経済教

(27) 金融庁「学校における金融経済教育の一層の推進について」2006.9.25.

(<http://www.fsa.go.jp/teach/20060925.html#bessi>);

金融庁「新学習指導要領における金融経済教育に関する記載の充実について」2007.10.25.

(<http://www.fsa.go.jp/teach/20071025.html>);

日本弁護士連合会「学習指導要領の改訂にあたって消費者教育の充実を求める意見書」2007.6.14.

([http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/070614\\_7.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/070614_7.pdf))

育のより具体的な取り組み方針の提示を行うべきとの意見を提出したが<sup>(28)</sup>、金融経済教育は独立した項目として取り上げられてはいない。ただし、高等学校の公民や家庭科については、サラ金などによる多重債務問題の解決のため、消費者教育などの充実が図られる見込みである<sup>(29)</sup>。

#### 4 金融経済教育の現状

##### (1) 学校の取り組み

金融庁が平成16年に実施した「初等中等教育段階における金融経済教育に関するアンケート<sup>(30)</sup>」(全国の小学校、中学校、高等学校1,410校へのアンケート調査)によれば、金融経済教育は「重要でありかつ必要である」という回答が最多(小学校56.9%、中学校74.6%、高等学校81.3%)となっている。また、「金融・証券知識の普及に関するNPO連絡協議会」と「証券知識普及プロジェクト」が平成16年から17年に実施した「学校における経済・金融教育の実態調査<sup>(31)</sup>」(全国の中学校、高等学校の教員847人に対する調査)によれば、「経済・金融」教育の必要性について「必要である」との回答が49.9%、「ある程度必要である」は40.4%となっている(この問いは、「確かな学力」の育成の一分野として尋ねている点に留意が必要)。

学校における金融経済教育の必要性は広く共有されているものの実際に実施しているとの回答は半数を下回る。「学校における経済・金融教育の実態調査」によれば、実施しているとの回答は42.1%に留まっている。この背景として、「教員が学ぶ機会がない又は少ない」(62.7%)、「授業の時間がとれない」(57.4%)、「利用可能で適切な教材・指導書がない」(41.2%)などの問題がある。

同調査によれば、「確かな学力」の育成の一分野としての「経済・金融」教育は、中学校の「公民」や高等学校の「現代社会」と「政治経済」で「経済・金融」教育が取り上げられることが多く、その内容としては、「株式会社と株式市場のしくみ」(80.1%)、「お金の役割と金融のしくみ」(67.5%)、「カードの使い方・多重債務」(44.8%)、「年金制度」(42.3%)、「お金の(貯蓄・使い方等)大切さ」(40.6%)が上位となっている。投資教育に近い分野(「金融商品の種類とリスク・リターン」の考え方): 21.6%、「投資の方法」: 15.7%)は実施率が低くなっている。

同調査は、実施していない理由も尋ねており、「学校のカリキュラムの中で経済・金融教育を行う余裕がない、社会科の年間指導計画においても十分時間が確保できないのが現状です」、「現行のカリキュラムをこなすのに精一杯である」といった回答を得ている。教員の知識や適切な教材開発は昨今の関係各位の努力によって改善が期待できるものの、カリキュラムの制限については、他教科との相対的な判断となる。「ゆとり教育」の見直しによって、言語、理数教育、道徳教育、体育などの充実が進められているなか、現場の厳しい状況が推察される。

(28) 全国銀行協会「文部科学省 初等中等教育局 教育課程課 御中(学校教育法施行規則の一部を改正する省令案並びに幼稚園教育要領案、小学校学習指導要領案及び中学校学習指導要領案等に対する意見等の提出)」2008.3.14。

<http://www.zenginkyo.or.jp/abstract/opinion/entryitems/opinion200314.pdf>

(29) 平成20年12月22日に文部科学省が発表した改正案は、公民と家庭科において金融制度、消費者問題を拡充している。

(30) 金融庁「初等中等教育段階における金融経済教育に関するアンケート 調査結果報告書」2004.8。

<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/sonota/f-20040831-3b.pdf>

(31) 金融証券知識の普及に関するNPO連絡協議会(金融知力普及協会、証券学習協会、エイプロシス(投資と学習を普及・推進する会)、日本ファイナンシャル・プランナーズ協会)・証券知識普及プロジェクト(日本証券業協会、東京証券取引所、投資信託協会、証券広報センター)「学校における経済・金融教育の実態調査 報告書」2005.5。

<http://www.jafp.or.jp/research/houkoku.pdf>

## (2) 学校教育への支援

「学校における経済・金融教育の実態調査」によれば、「経済・金融」教育について希望する支援体制は「金融・証券団体の支援を期待したい」(58.8%)、「文部科学省等のリーダーシップが必要である」(41.0%)、「NPOの支援を期待したい」(27.0%)が上位の意見となっている。金融・証券団体・NPOへの期待や要望は「分かりやすい教材・資料の提供」、「研修会やセミナーの開催」、「学校での出張授業、講師派遣」が多くなっている。このような情勢を踏まえて、金融証券業界は活発な活動を展開している。

金融・証券団体の具体的な活動を見ると、全国銀行協会は、① 各種教材の作成と配布、② 講師派遣（全銀協どこでも出張講座）、③ 中学・高校の教員を対象とした教職員研修の受け入れ、などを行っている。証券業協会は、学校教育向けの広報事業として、① 教員向け夏期セミナー、② 体験型学習教材の制作・普及、③ 株式の模擬売買を通じて実際の経済を学べる株式学習ゲームの提供、などを実施している。業界団体の活動に加えて、個別企業（銀行、保険、証券）も、CSR(企業の社会的責任)の一環として、金融経済教育に取り組んでいる<sup>(32)</sup>。インターンシップ、職場体験、そして企業見学受入れといった活動は、協会レベルにない取り組みと言えよう。

文部科学省は、財団法人・消費者教育支援センター（内閣府と共管）を設置しており、同センターは、青少年等を対象とした消費者教育に関する調査研究と各種事業（研究会・研修会、シンポジウム等の開催、指導者マニュアル及び教材の作成・配布、国内外の情報ネットワークの構築など）を実施している。同センターは米国シティ・グループと協力して、学校における金融経済教育の実践を支援する助成金事業、「シティ・サクセス・ファンド」を平成17年に開始した<sup>(33)</sup>。この制度は、教員の創造的な授業開発を支援するため、優れた実践案に対して助成金（学校申し込み50万円、教員グループ申し込み20万円）を提供するものである。

金融経済教育に関与する主なNPOとしては、金融証券知識の普及に関するNPO連絡協議会に属する、金融知力普及協会、証券学習協会、エイプロシス（投資と学習を普及・推進する会）、日本ファイナンシャル・プランナーズ協会の4団体や、経済知力フォーラム、日本経済教育協会などがある<sup>(34)</sup>。これらのNPOも教材作成、講師派遣などに取り組んでいる。

## (3) 金融教育プログラム

金銭教育や消費者教育に長い経験を持つ金融広報中央委員会は、金融経済教育の学校教育のサポートにおいても、充実した活動を実施している。具体的には、①「金融教育プログラム—社会の中で生きる力を育む授業とは—」の策定（平成19年公表）、②「金融教育ガイドブック—学校における実践事例集」の提供（平成17年公表、同19年改訂）、③「金融教育公開授業」の開催（平成17年開始）、④「金融教育を考える」小論文コンクールの実施（平成16年開始）、などの事業が進められている<sup>(35)</sup>。

(32) 例えば、橋村明彦「金融経済教育（第1回）〈みずほ〉が取り組む金融教育」『金融』734号、2008.5、pp.14-24；酒井宏昌「同（第2回）MUFGにおける金融経済教育の取り組み」『金融』735号、2008.6、pp.15-24；永井眞理「同（第3回）三井住友銀行の金融経済教育」『金融』736号、2008.7、pp.20-28；有明三樹子「同（第4回）りそなグループの金融経済教育」『金融』737号、2008.8、pp.12-25。

(33) 「シティ・グループとNICE新たな金融教育の展開を表明」2004.4.14。  
<http://www.consumer-education.jp/CSF/news040414.html>

(34) 全国銀行協会金融調査部「調査レポート「金融経済教育の一層の充実に向けて」」2008.2.29、pp.8-9。  
[http://www.zenginkyo.or.jp/news/entryitems/news200229\\_1.pdf](http://www.zenginkyo.or.jp/news/entryitems/news200229_1.pdf)

(35) 金融広報中央委員会HP「学校における金融・金銭教育・教育の現場を支える実践情報」  
<http://www.shiruporuto.jp/teach/school/index.html>

「金融教育プログラム—社会の中で生きる力を育む授業とは—」は、児童・生徒の年齢層別に金融教育の内容やその指導計画例（表2）をまとめている。このプログラムの作成のために設置された金融教育プログラム検討委員会には、文部科学省の専門家や大学教授だけではなく、小中高の現職教員が参画しており、プログラムには極めて実践的な内容が盛り込まれている。

小学生には、生活に身近な題材（水や商店）を取り上げて、生産、流通、消費の基本や金銭管理について学ぶ事例が提供されている。「お店を開こう!!」（表2・7）では、売り上げ、仕入れ、広告、人件費などを管理して利益を計算するなどの商売の模擬体験を通じて、銀行券の流れまで学ぶ計画となっている。

中学生には、家計や企業といった経済主体の経営を題材として、お金の流れのシミュレーションを行う事例が提供されている。「生活に必要な金融商品を知って、選択する眼を持つ」（表2・10）では、健全な消費生活を理解した上で、貯蓄について考え、預貯金・保険・有価証券のリスクとリターンまで学ぶ計画となっている。

高校生には、より深く経済や金融を学びつつ、学校活動や今後の人生に応用する事例が提供されている。「ライフプランを立ててみよう」（表2・17）では、職業の選択と生涯所得の関係や人生のリスクを検討した上で、家計管理の必要性を考え、ローン（含む多重債務問題）や生

表2 金融教育の指導計画例（金融教育プログラム）

教科名等		指導計画例
小学校	社会科	1. 暮らしを支える水について調べてみよう
	生活科	2. パン屋さんとなかよくなろう
	家庭科	3. 買い物名人になろう
	道徳	4. お金は大切に使おう
	特別活動	5. おこづかい帳を記録してみよう
	総合的な学習の時間	6. 下北沢商店街の人気の秘密を探そう 7. お店を開こう!!
中学校	社会科	8. 家計のシミュレーションゲームと模擬商談 9. 企業（会社）をつくってみよう
	技術・家庭科（家庭分野）	10. 生活に必要な金融商品を知って、選択する眼を持つ
	道徳	11. 自他の権利について考えよう
	特別活動	12. 携帯電話・インターネットでの金銭トラブル事例を知り、情報モラルを身につけよう！
	総合的な学習の時間	13. お金について調べよう 14. 仕事と社会とのかかわりを探ってみよう！
高等学校	公民科	15. クルマの“窓”から経済をのぞいてみよう 16. ロールプレイとシミュレーションを通して金融政策を学ぼう
	家庭科	17. ライフプランを立ててみよう
	特別活動	18. 学校活動でのお金の使い方を学ぼう
	総合的な学習の時間	19. 社会に貢献できる会社をつくらう 20. 自分のキャリアへの投資を考えてみよう 21. おサイフケータイとコンビニからこれからの経済・消費生活を探ってみよう
	商業科	22. 収支バランスを考えた人生設計を考えよう

（出典）金融広報中央委員会「金融教育プログラム」金融広報中央委員会、2007.2より筆者作成

活設計まで学ぶ計画となっている。さらに、「ロールプレイとシミュレーションを通して金融政策を学ぼう」(表2・16)では、貨幣や金融の役割を学んだ上で、中央銀行の行う金融政策を理解する計画となっている。

単なる預貯金やローンといった金融商品を学ぶのではなく、前述したように、①生活設計・家計管理に関する分野(金銭管理や貯蓄の方法や意義、生活設計や資産運用など)、②経済や金融のしくみに関する分野(お金や金融の働き、経済情勢と経済政策、政府の役割など)、③消費生活・金融トラブルに関する分野(消費者意識、金融トラブル、多重債務問題など)、④キャリア教育に関する分野(働く意義など)の4つを含むことが、このプログラムの特色である。

### Ⅲ 外国事情

本章では、外国の事例として、金融経済教育の取り組みが盛んな米国と英国の概況を整理する。あわせて、経済開発協力機構(OECD)の取り組みにも言及する。

#### 1 米国

##### (1) 金融経済教育への理解

米国の金融教育は、“financial literacy”あるいは“financial education and literacy”と呼ばれることが多い。金融に関する知識が読み書き(リテラシー)に匹敵する基礎的知識と位置づけられていることが伺われる。米国の金融経済教育を推進する代表的な非営利組織である米国経済教育協議会(National Council on Economic Education : NCEE)のRobert F. Duvall会長(2005年当時)は、「金融経済教育の進展に力を注ぐべきか否かはもはや論点ではなく、金融経済教育の進展をどのように実行するかが問題である<sup>(36)</sup>」としている。

このような理解の背景には、金融自由化による金融商品の多様化があり、同時に消費者金融の拡大による個人破産の増加、金融排除<sup>(37)</sup>や略奪的貸出<sup>(38)</sup>といった社会問題がある。グリーンズパンFRB議長(当時)は、小中学校レベルでの基本的な金融教育の進展によって、若年層の誤った意思決定を防止する基礎が築かれることを指摘している<sup>(39)</sup>。

##### (2) 法整備

米国では、州単位に教育課程が定められるため、日本の学習指導要領にあたる全米共通の基準はない。ただし、教育に関する連邦法や全米レベルの協議会などによって、あるべき教育基準が示され、各州政府の教育課程に反映される。1994年にクリントン政権の教育改革の基本方針を定めた「2000年の目標・米国教育法<sup>(40)</sup>」(Goals 2000 : Educate America Act, P.L.103-227)が成

(36) National Council on Economic Education, *Survey of the States: Economic and Personal Finance Education in Our Nation's Schools in 2004*, A Report Card, March 2005, p.1. (<http://www.ncee.net/about/survey2004/NCEESurvey2004web.pdf>)

(37) 所得や人種によって金融機関に口座を持っていない社会階層が存在し、そのことが経済的な不利益となる問題(英語では、financial exclusion)。

(38) 融資担保の清算価値や貸出手数料から得る収益を目標に借手の返済能力を無視して行われる個人向けの詐欺的な貸出(英語では、predatory lending)。

(39) 例えば、2001年10月26日のNCEE向けの講演(Remarks by Chairman Alan Greenspan, *The importance of financial education and literacy*, Before the National Council on Economic Education, Chicago, Illinois (via videoconference), October 26, 2001. (<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2001/20011026/default.htm>))

(40) 法律制定の背景と内容については、寺倉憲一「2000年の目標:アメリカ教育法の成立—アメリカにおける近年の教育改革の動向とクリントン政権の教育政策—」『レファレンス』524号, 1994.9, pp.23-72に詳しい。

立した。同法は、すべての生徒が9教科（英語、数学、理科、外国語、公民、経済、芸術、歴史、地理）の主要な教科において一定の水準の学力に到達することを規定している。

ブッシュ政権の教育改革指針「No Child Left Behind」（落ちこぼれの子どもをなくす）を踏まえて、2002年に成立した「子どもを落ちこぼさないための2001年法<sup>(41)</sup>」には、「優れた経済教育法」（Excellence in Economic Education Act of 2001）が含まれる。「優れた経済教育法」は、金融教育に言及した最初の連邦法であり、同法は、幼稚園児から高校生までのすべての園児、児童、生徒に対する金融経済教育（economic and financial literacy）を促進するために、NCEEなどの非営利団体への補助金制度を設けた<sup>(42)</sup>。

2003年に成立した「公正かつ正確な信用取引法」（Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003, P.L. 108-159）には、「金融リテラシー及び金融教育改善法」（Financial Literacy and Education Improvement Act）が含まれる。「金融リテラシー及び金融教育改善法」によって財務省内に連邦政府の金融教育政策を所管する「金融リテラシー及び金融教育委員会」（Financial Literacy and Education Commission）が設置されている。同委員会は、財務、教育、厚生、労働、農業、国防、などの主要な省庁と連邦準備制度理事会（Board of Governors of the Federal Reserve System：FRB）、証券取引委員会（Securities and Exchange Commission：SEC）などの関係府機関で構成される。同委員会は金融教育に関する国家戦略を2006年に公表<sup>(43)</sup>しており、その計画は、貯蓄、持ち家、退職準備、クレジット、消費者保護、納税者の権利、投資家保護など13分野に及ぶ広範囲なものである。

### （3）教育内容

「2000年の目標・米国教育法」において、「経済」は、「公民」、「歴史」、「地理」とは独立した教科とされている。NCEEは、「経済」の標準的な教育基準（Voluntary National Content Standards in Economics）<sup>(44)</sup>を公表している。20項目で構成されるこの基準は、経済学の基本的な概念、マクロ経済学、経済制度を身に付けるため、効率的な意思決定、インセンティブ理論、市場、価格、貨幣、インフレ、金利、中央銀行などが中心課題となっている。金融教育との関係でみれば、「金融に関する経済理論を学ぶのであって、金融商品の選択・意思決定の方法、技術を学ぶための内容そのものは入っていない<sup>(45)</sup>」。

米国の金融教育を推進する代表的な非営利組織「個人の金融教育のためのジャンプスタート連合」（JumpStart coalition for Personal Financial Literacy：JumpStart）は1995年に結成された。JumpStartは、金融教育の基準<sup>(46)</sup>を公表している。意思決定と責任、所得と職業、資産管理計画、資産と負債、リスク管理と保険、貯蓄と投資といった分野について、幼稚園児から高校3年生

(41) 正式題名は「説明責任、裁量及び選択によって学力格差をなくし、子どもを落ちこぼさないための法律」（An Act to close the achievement gap with accountability, flexibility, and choice, so that no child is left behind, Pub.No.107-110；略称：No Child Left Behind Act of 2001）。法律制定の背景、内容、施行状況については、土屋恵司「2001年初等中等教育改正法（NCLB法）の施行状況と問題点」『外国の立法』227号、2006.2, pp.129-136に詳しい。

(42) NCEE HP, *Excellence in Economic Education* 〈<http://www.ncee.net/ea/program.php?pid=23&print=1>〉

(43) Financial Literacy & Education Commission HP, *Taking Ownership of the Future The National Strategy for Financial Literacy*, 2006 〈<http://www.mymoney.gov/pdfs/ownership.pdf>〉

(44) NCEE HP 〈<http://www.ncee.net/ea/standards/standards.pdf>〉 邦訳は『経済学習のスタンダード20：21世紀のアメリカ経済教育』消費者教育支援センター、2000。

(45) 山根栄次『金融教育のマニフェスト』明治図書出版、2006, p.65。

(46) “National Standards in K-12 Personal Finance Education, Third Edition, 2007” JumpStart HP 〈[http://www.jumpstart.org/jumpstartstandards05\\_04\\_07.pdf](http://www.jumpstart.org/jumpstartstandards05_04_07.pdf)〉

までの各学年で習得すべき知識と技能が明示されている。個人の金融教育（Personal Financial Literacy）の範囲が極めて広いことが注目される。職業教育、貯蓄教育、金銭教育、消費者教育を土台としつつ、金融商品の選択やローンやクレジットの利用まで、まさに生きるための技能（リテラシー）と呼ぶに相応しい内容となっている。

米国の金融経済教育は、経済学の発想、思考、分析方法などの意思決定の土台を身に付け、経済社会の仕組みを理解した上で、職業教育・消費者教育・投資教育を含む実践的な知識と技能を与えるカリキュラムとなっている。

## 2 英国

### （1）金融教育の端緒

サッチャー政権は諸改革の1つとして教育改革に取り組み、1988年には「教育法」を制定した。この改革によって、学校教育課程に国家的な基準（ナショナル・カリキュラム）と国家統一試験（アタイムメント・テスト）が導入された。この取り組みにおいては、シティズンシップ（市民としての基礎的な人間力）の育成が重要な課題とされ、その一環として、金融経済教育が開始された。2000年7月には、教育雇用省（現子ども・学校・家庭省、日本の文部科学省）が学校向けガイドブック「個人金融教育による金融能力」（Financial Capability through Personal Financial Education, Guidance for Schools at Key Stage 1 & 2<sup>(47)</sup>, 3 & 4<sup>(48)</sup>）を作成し、このガイドブックに従って学校における金融教育が進められるようになった。

これらの動きの背景には、同政権が1986年から実施した金融市場の大規模な規制改革である「金融ビッグバン」がある。証券や銀行の金融サービスの幅広い分野において規制緩和が進展したため、英国の個人（消費者）にとって金融経済の知識の必要性は高まっていた。

### （2）金融サービス機構の役割

「金融サービス市場法」（Financial Services and Markets Act, FSMA）は、銀行や保険を含む金融サービス全般の規制を行うための根拠法であり、1986年の旧法が抜本的に見直されて、2000年に成立した。この法律によって、金融市場の規制監督機関として、金融サービス機構（Financial Services Authority, FSA）が設置された。この法律において、国が金融に関する消費者教育を推進することが明示され、FSAが金融教育推進の中心となることとなった。

FSAは、2002年に「金融能力に係る国家戦略」（National Strategy for Financial Capability）を定めた。この戦略においては、個人の金融に対する知識と理解を向上させるため、政府機関、金融業界、NPO団体と協力して、① 学校での金銭教育、② 若年層の金銭感覚育成、③ 職場での貯蓄運動、④ 消費者への情報提供、⑤ オンラインによる金銭管理ツールの提供、⑥ 新たに親となる人々への金銭教育、⑦ 金融アドバイス、の7つの分野でFSAが中心的な役割を担うことが定められている<sup>(49)</sup>。一方、財務省は「国民の金融能力向上のための長期的計画」（Financial

(47) Department for Education and Employment, *Financial Capability through Personal Financial Education Guidance for Schools at Key Stages 1 & 2*, 2000.7. <<http://www.pshe-association.org.uk/PDF/DfESfinancialcapabiltyKS12.pdf>>

(48) Department for Education and Employment, *Financial Capability through Personal Financial Education Guidance for Schools at Key Stages 3 & 4*, 2000.7. <<http://www.pshe-association.org.uk/PDF/DfESfinancialcapabiltyKS34.pdf>>

(49) HM Treasury, *Financial capability FSA Strategy* (Home> Financial services> Financial capability) <[http://www.hm-treasury.gov.uk/fin\\_cap\\_fsastrategy.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/fin_cap_fsastrategy.htm)>

Capability : Government's long-term approach<sup>(50)</sup>) を2007年に公表している。これらの戦略と計画を踏まえて、FSAと英財務省は、「金融行動計画」(Helping you make the most of your money : a joint action plan for financial capability<sup>(51)</sup>) を進めることで合意した(2008年7月)。この合意によれば、3年で総額2,750億ポンド(約58億円)の予算が投じられ、電話や専用ウェブサイトによる個人への金融アドバイスの拡充と4歳から19歳までの金融教育の充実が図られる計画となっている。具体的な内容としては、貨幣の種類や銀行口座(小学校)、貯蓄と個人ローン(中学校)、消費計画(高校)などがあげられており、社会人になる基礎的技能として金融教育を施す方針となっている。

### (3) 教育内容

英国の金融教育では、“financial capability”(金融能力)という言葉が多く用いられ、米国と同様に金融に関する知識が基礎的技能と位置づけられていることが窺われる。前述した「個人金融教育による金融能力」によれば、学校での金融教育は中学・高校生を中心に全ての学年で実施されるものとされている。金融についての知識、金融についての技能と力量、金融についての責任の3つから成る金融能力は、全ての人にとって重要な生活技能とされている。具体的には以下の10項目が主な教育内容となっている(表3)。これらの項目は、PSHE(Personal, Social and Health Education, 個人・社会・健康教育)とシティズンシップで扱われる。

表3 英国における金融教育の内容

<p><u>金融についての知識</u></p> <p>① 現金、小切手、クレジットカード、銀行の自動振り込みなどの支払い方法(外貨での支払いを含む)</p> <p>② 収入(年金、ローン、奨学金、株式からの利益も含む)と所得控除(税金、社会保険料)に関すること</p> <p>③ 個人の支出の内容に関すること</p> <p>④ 地方政府や国の政府の収入と支出に関すること</p> <p><u>金融についての技能と力量</u></p> <p>⑤ お金に関する記録の処理</p> <p>⑥ 短期・中期・長期に渡る予算の作成</p> <p>⑦ 貯蓄、投資、保険、ローン・クレジットに関するリスクとリターン(利子率・利回り)</p> <p><u>金融についての責任</u></p> <p>⑧ 短期・中期・長期での必要物とお金の使用に関わる選択(職業選択を含む)</p> <p>⑨ 消費者の権利と責任、特に消費者の相談相手</p> <p>⑩ 金融組織・金融制度と地方・国・地球規模の金融</p>
--

(出典) 山根栄次『金融教育のマニフェスト』明治図書出版, 2006, p.119.

## 3 その他

米国や英国を中心に発展してきた金融経済教育は、世界的に広がることが期待されている。OECD(経済協力開発機構)は、世界各国の取り組み状況の取りまとめ、金融教育の枠組みを整備する金融教育プロジェクトを2003年から開始した<sup>(52)</sup>。2006年、ロシアのサンクトペテルブル

(50) HM Treasury, *Financial Capability : Government's long-term approach*, 2007.1.  
 <[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fincap\\_150107.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fincap_150107.pdf)>

(51) HM Treasury and The Financial Services Authority (FSA), *Helping you make the most of your money: a joint action plan for financial capability*, 2008.7. <[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fincap\\_jointactionplan070708.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fincap_jointactionplan070708.pdf)>

(52) OECD HP, *OECD Project on Financial Education*  
 <[http://www.financial-education.org/document/62/0.3343.en\\_39665975\\_39666038\\_40017662\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.financial-education.org/document/62/0.3343.en_39665975_39666038_40017662_1_1_1_1.00.html)>

クで開催されたサミット財務相会議（G8）では、「よりよい金融教育が金融サービスを利用する人々の投資判断能力の向上にとって重要であると認める。経済協力開発機構（OECD）の金融教育計画に関する取り組みを歓迎する」との文言を含む共同声明が採択された<sup>(53)</sup>。

#### IV 金融経済教育の課題

本章は、内外の金融経済教育の現状を踏まえて、日本の金融経済教育の課題をまとめる。

##### 1 金融経済教育の問題点

###### (1) マネーゲーム批判

金融経済教育を子ども時代から進めることについては根強い反対論がある。特に、ライブドアや村上ファンドの証券取引法違反事件は、「拝金主義」への警鐘となっており、金融教育に対する厳しい見方をマスコミが取り上げるようになってきている<sup>(54)</sup>。金融を専門とする大学教員であっても、「そもそも、「金融教育」という名前が詐欺的で、要は「ハウツー金儲け」、「若い頃に資産運用を学ぶのは時間の無駄であり、(中略)「百害あって一利なし」とする意見がある<sup>(55)</sup>。

批判の主なポイントは、お金の運用を子ども時代に学校で教えることであり、お金の運用よりも勤労の意義を教育すべきとの観点である。しかし、本来の金融経済教育は、経済の仕組みや労働の意義が土台にあり、勤労の対価としての金銭の管理や消費のあり方を身に付け、さらに貯蓄や投資を学ぶものである。実際に日本の金融経済教育のカリキュラムは、このような体系を持ったものである。金融経済教育を小さく捉え、投資教育あるいは金融商品選択教育、もっと矮小化すれば株式ゲーム教育と見ることは誤解であり、このような誤解を招かぬように、国民の理解を深めていく努力が求められる。

###### (2) 国策としての金融経済教育

金融経済教育が批判を受けやすい背景には、歴史的な経緯が無視できない。日本の金融経済教育のルーツの1つは、貯蓄増強中央委員会（現金融広報中央委員会）の貯蓄推進であり、これが金銭教育、消費者教育を経て金融経済教育に進展している。戦後復興から高度成長期における資本不足に対処する貯蓄増強策を大蔵省（当時）や日本銀行が主導したものである（Ⅱ-1）。

貯蓄増強運動が金銭教育や消費者教育を経て金融経済教育に転化する背景には、「貯蓄から投資へ」をキーワードの1つとする金融システム改革があった。銀行預金と貸出による間接金融を主体とする金融システムからの転換、系列取引の排除や銀行の自己資本規制による株式持分の解消、確定給付型企業年金の行き詰まりなどから、法人主体の株式市場はその持続が困難となった。市場や制度を整備して、個人の証券投資を活性化する政策を内閣、大蔵省（当時）、金融庁が主導的に進めたことに注意が必要である（Ⅱ-2）。

戦後の高度経済成長や金融立国の政策に貯蓄増強や金融経済教育が盛り込まれ、教育行政当

(53) 財務省HP, *Pre-Summit Statement by G8 Finance Ministers St. Petersburg, June 9-10, 2006*  
(<http://www.mof.go.jp/english/if/su060610.htm>)

(54) 例えば、「堀江のニッポン(1)「お金がすべて」過熱…誤解生む金融教育」『産経新聞』2006.1.30;「株は身近 子らに波紋 ライブドア事件」『朝日新聞』2006.2.5;「なぜ株式教育か 社会を「体感」生きる力に」『東京新聞』2006.2.27;「投資ノウハウより「働く」意義 金融教育原点戻る」『産経新聞』2006.4.5.

(55) 小幡績「金融教育は儲かるか」『金融ジャーナル』612号, 2008.2, p.65.

局よりも金融行政当局が主体的に関与してきた実態が、金融経済教育が誤解され、批判される遠因となっているのではないかと。国は大量の国債を毎年発行し、公的事業の民営化（NTT、JR、日本たばこ産業、郵政事業など）においては株式を売り出す立場にあり、証券市場の利害関係人である。また、金融庁は、金融業や証券市場の活性化を政策課題の1つとしている。財務省や金融庁は純粋なサポート役に徹し、文部科学省が金融経済教育推進のリーダーシップを高めることが求められる。

### （3）金融機関と利益相反

金融経済教育は、様々な専門的な知識や新しい教材が必要となるため、金融業界の協力が期待されている（Ⅱ-4）。企業の社会的責任（CSR）の一環として、業界団体の活動に留まらず、銀行や証券会社などの個別企業も教育界との連携を数多く実施している。教育現場にとって金融業界の協力が非常に有用であることは否定できないものの、利益相反が生じる可能性があることには注意が必要である。

銀行は金融自由化によって様々な種類の金融商品を扱っている。預金や住宅ローンに留まらず、消費者金融、投資信託、保険商品など相応の手数料が発生する商品が少なくない。企業向け貸出ビジネスの成長が期待できないなか、個人向けのビジネス、特に手数料収入の拡大は、全ての銀行の経営課題となっている。証券会社も、株式売買や投資信託販売が重要な収益源であることは昔も今も変わらない。

「貯蓄から投資へ」のキャッチフレーズの中で、毎月分配型投信<sup>(56)</sup>、リスク限定型投信<sup>(57)</sup>、変額年金保険<sup>(58)</sup>などの販売実績が拡大している。これらの「売れ筋」商品は、個人投資家にとって必ずしも有利ではないと批判されることが少なくない<sup>(59)</sup>。金融機関の金融経済教育への協力内容になんら瑕疵がないとしても、経営戦略との間に利益相反が生じ得ることに注意すべきである。少なくとも学校教育への協力については、第三者のチェックが入る体制を整備すべきであろう。

### （4）教育現場の問題

各種アンケート調査が明らかにしたように、教育現場は金融経済教育の重要性は理解しているが、実施しているとの回答は半数以下である。その背景には、教員の学ぶ機会、授業時間の制約、教材の不足などが指摘されている（Ⅱ-4）。教員向けのセミナーや教材開発は順次進められている。教員のスキル不足を補うためには、経済や金融に詳しい者を非常勤として採用し、即戦力で活用することも1つの方法であろう。

最大の問題は授業時間の確保である。言語、理数教育、道徳教育、体育などの充実が重視される中で、金融経済教育に相応の時間を確保することは容易ではない。しかし、各種の詐欺や

(56) 外国債券などを主要投資対象とし、毎月分配金を支払うタイプの投資信託。安定的な配当があることから20兆円余（平成20年8月末）の残高となっている。組み入れ資産により、為替リスク、金利リスク、信用リスクなどの運用リスクがあり、手数料水準や税負担にも注意が必要と言われる。

(57) 株価や為替などが事前に決定された条件を満たした場合に元本の一定の割合が保証される投資信託。実質的にはオプションの売りを行っており、想定以上の相場変動によっては、元本が毀損する可能性がある。

(58) 運用の成果で将来の年金額が変動する保険商品。保険と運用商品の組み合わせ商品であるため、手数料水準が高いことが消費者から見えにくいことが問題とされる。

(59) 「特集 「投信」の罟 商品編 イメージにつられて飛びついてはいけない! 要注意の売れ筋投信」『週刊ダイヤモンド』4157号, 2006.12.2, pp.36-46; 「特集 徹底指南「お金」入門 毎月分配型」『週刊ダイヤモンド』4152号, 2006.10.28, p.59; 「特集 丸ごと一冊「お金」入門・夏版 金融商品の落とし穴」『週刊ダイヤモンド』4087号, 2005.7.2, pp.127-129.

多重債務問題などに見られるように、消費者が金融被害に巻き込まれるリスクは小さくない。また、消費者に必ずしも有利とは言えない金融商品が売れ筋となる事例はある。少なくとも、金融面での消費者保護については、経済社会を生きるための「金融護身術<sup>(60)</sup>」として学校時代に理解させる必要があるだろう。

金融経済教育の内容は、道徳、家庭科、社会科、特別活動など多くの教科に分かれている。様々な学習が体系として理解されるように、教科を超えた協力が求められる。

## 2 金融経済教育のあり方

### (1) 個人投資家

「貯蓄から投資へ」が大きな政策テーマとなる中、株式売買手数料の自由化、有価証券や投資信託の販売チャネルの多様化、証券優遇税制の導入などの施策がとられてきた。実際に、株式市場の売買においては、個人投資家のプレゼンスが高まっている。しかし、いわゆる「デイトレーダー」と呼ばれるような短期間の売買が盛んになっただけであり、株式保有シェアが高まったわけではない。個人の株式保有の変動は、ほぼ時価変動で説明可能であり<sup>(61)</sup>、積極的に資産構成を見直したとは言えない。

ただし、米国との比較を根拠に個人（家計）のリスク資産保有比率の引き上げを目標とすることは問題である。現在の所得とその将来予想、持ち家の状況、住宅ローンの状況、老後の年金や医療の状況など様々な要因から、個人の資産構成は決定されるべきである。正しい金融経済教育は、一律に「貯蓄から投資へ」を薦めるものではなく、個人が自ら考える方法論や材料を提供することであろう。

### (2) 教育と規制の複合

昨今の世界的な金融危機の引き金となった米国のサブプライム・ローンは、信用履歴に問題があったり、ローンに対して所得が少なかったりする人々（サブプライム層）を対象とした住宅ローンである。ローン設定から数年間は低利固定として当初の返済負担は低いものの、その後金利が切り上がり返済額が急増する契約が多い。住宅価格が上昇している間は、担保価値の改善と当初の返済実績を活かして、好条件の別の住宅ローンに借り替えることが可能であったが、住宅価格が頭打ちから下落傾向となった2006年ごろから延滞が増加した。

ITバブル崩壊後の米国の低金利政策や、証券化スキームによる複雑なリスク分散が住宅バブルを拡大した大きな要因であるが、そもそも、住宅価格の上昇が止まれば返済が滞るような危険なローンが急拡大したことにも問題がある。個人債務者は、自らが契約した住宅ローンのリスクを理解していたのか疑わしい。

金融経済教育が浸透しているはずの米国ですらこのような問題が生じた。様々な新しい金融商品が登場する時代であることから、消費者と金融業者の間の情報の格差は大きくなる傾向が強い。金融経済教育は時代の変化を的確に捉えることが重要であり、同時に金融経済教育の限界を踏まえて、金融業者の監督と規制を見直していくことが必要となろう。

その意味で平成18年の貸金業法の改正<sup>(62)</sup>は、教育と規制の両面から消費者を保護する措置と

(60) 「複眼独眼 「金融護身術」の普及必要に」『日本経済新聞』2006.7.4.

(61) 小池拓自「家計資産の現状とその格差」『レファレンス』682号, 2007.11, pp.67-84.

(62) 「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」（平成18年法律第115号）

して参考になる。いわゆる「サラ金」による多重債務者問題を解決するため、貸金業法、利息制限法、出資法など22の法律が改正され、上限金利の引き下げ、総量規制、業者監督の強化などの規制と監督の強化が図られ、同時に相談窓口の充実や金融経済教育（学校と社会人の両面）の強化などに政府が取り組むこととなった。特に金利の上限規制については経済学的には論争があるものの<sup>(63)</sup>、教育だけでは不足する現実に対して、金融業者の行為規制に加えて強力な規制が選択された。

### （3）経済の原則と常識

個人が社会を生きていくため、基本的には「お金は労働の対価<sup>(64)</sup>」の原則であり、「タダ飯はない<sup>(65)</sup>」（フリーランチはない）との常識を身につけることが大切である。労働や資本といった対価なしに報酬を得られることはない。市場で競争的に価格形成が行われるため、高い報酬には多大な付加価値かリスクが必要となる。明らかに有利な取引や投資の機会に対しては、疑って考える習慣こそ、子どもたちに教えるべきであろう。

このような原則と常識を具体的な事例を踏まえて子どもに理解させることに加えて、市場経済は相互にルールを守ることによってのみ発展することも教えるべきである。基本的な教育については、学校だけに頼ることなく、家庭にも大きな責任があることは言うまでもない。

## おわりに

金融経済教育とは、経済の仕組みや労働の意義を学ぶことを土台として、経済と金融の基本を知り、自らのお金を適切に管理・運用する知識と技能習得させるための教育である。日本の学習指導要領や金融広報中央委員会が提供する金融教育プログラムには、このような視点に沿った幅広い知識体系と実践的な内容が含まれている。経済学の基本的な考え方や具体的な金融商品の選択の部分をもっと充実させるためには、米英に学ぶ点も残されているが、日本の金融経済教育の体系は、現状においても十分に「生きる力」、シティズンシップを育むためのプログラムとなっている。

多くの教科の中で授業時間に制約があることを踏まえ、特に消費者保護の観点に力を入れつつ、賢い市民を育てる市民教育として深化させ、多数の国民から支持される金融経済教育が形づくられることが求められる。特に、複数の教科の連携を深めた教育内容の体系化と、経済や金融に詳しい人材の登用を検討すべきであろう。

日本の金融経済教育は、金融市場の活性化策などと連携が目立つことから、「金儲けを子どもに教える必要はない」といった批判を受けることも少なくない。しかし、金融経済教育を小さく捉え、投資教育あるいは金融商品選択教育、もっと矮小化して株式ゲーム教育と見ることは明らかな誤解である。行政や金融業界はこのような誤解を招かぬよう、教育本来の目的を純粋にサポートする姿勢を示すべきであろう。「貯蓄増強」、「貯蓄から投資」、「金融立国」といった国策や、金融業界の利害から離れて、金融経済教育が、国民一人一人に不可欠の基本的能力

(63) 大竹文雄「論争 池尾教授に反論「グレーゾーン金利規制」の経済学的検討は十分ではなかった」『週刊東洋経済』6052号, 2006.11.25, pp.92-95; 池尾和人「論争 大竹教授への異論 消費者金利規制には、貸し手への留意が必要」『週刊東洋経済』6056号, 2006.12.16, pp.104-107.

(64) 尾木直樹「カリキュラムの確立が急務」『金融ジャーナル』612号, 2008.2, p.64.

(65) 勝間和代「だまされないための金融教育を」『金融ジャーナル』612号, 2008.2, p.66.

(リテラシー・literacyあるいはケーパビリティ・capability) をもたらず教育となることを期待したい。

(こいけ たくじ 財政金融課)

(注) 米国・英国の事情については脚注に示した以外に以下の資料を参照した。  
高月昭年「アメリカの金融教育～なぜ金融と教育がドッキングするのか」『地銀協月報』534号, 2004.12, pp.10-21.

『欧米における消費者保護に向けた保険教育・情報提供および相談・苦情対応』損害保険事業総合研究所研究部, 2007.

久保田博道「初等経済教育への一視点 (米国初等経済教育指導書から学ぶ)」『経済学論集』第13巻2号, 2005.3, pp.171-188.

## 子どもの教育格差

梶 善登

### 目次

はじめに	3 親の階層と子どもの学習態度
I 社会階層と社会移動	4 同一階層内での結婚
1 格差の拡大と固定化	III 機会の平等と教育格差
2 社会階層とは何か	1 自己責任と機会の平等
3 これまでの社会移動	2 教育改革
II 懸念される、これからの教育格差	3 政府が果たすべき役割
1 親の世代の所得格差	おわりに
2 親の所得と子どもの教育	

### はじめに

かつて我が国は、ほとんどの国民が「中流階層」に属する「一億総中流社会」として信じていられた。しかし、バブル経済が崩壊し、「失われた10年」という長い停滞期の中で、年功序列型賃金や終身雇用制といった日本特有の制度が疑われ始めた。これまでの平等は、実は「結果の平等」を重視しすぎる「悪平等」であったとされ、代わって「機会の平等」が必要であるとされるようになった。そして、「自己責任」をスローガンとして、雇用の流動化や成果主義が導入された。現在では、平等の追求よりもむしろ、至るところで格差の存在が議論されている。格差は、所得をはじめ、勝ち組と負け組、正社員と非正社員、都市と地方というように、二極化として論じられ、ワーキングプア、下流階層、ニートといった格差をイメージさせる事象を分析した書籍は、ベストセラーとなった<sup>(1)</sup>。

また、このように親世代の格差の広がりが指摘される中、子どもを取り巻く環境も、これまでと変わりつつある。そのキーワードは、「格差の連鎖」である。おとなの間で広がった格差が、その子どもたちに引き継がれるのではないか、という懸念が生じている。もし、人生のスタート地点に立つ子どもたちの間に、すでに何らかの有利不利があるとすれば、機会の平等が達成されているとはいえない。

我が国では、どのような階層の子どもでも、高品質な公的教育を等しく受けることができ、その意思と能力に応じて、どのような職業にも就くことができるといわれてきた。しかし、誰にも等しく与えられ、平等を保障していた教育が、価格に基づくサービスに転じてしまい、親

(1) 橋本俊詔『日本の経済格差』（岩波新書）岩波書店、1998；佐藤俊樹『不平等社会日本』（中公新書）中央公論新社、2000；玄田有史・曲沼美恵『ニート』幻冬舎、2004；三浦展『下流社会』（光文社新書）光文社、2005；山田昌弘『希望格差社会』（ちくま文庫）筑摩書房、2007などが挙げられる。

の所得の違いから、子どもの格差を助長するものになりつつある。また、所得のみならず、親の階層が子どもの学習態度に及ぼす影響も忘れてはなるまい。近年、親の階層化に対応して、教育に熱心な親とそうでない親という、親の教育姿勢に二極化が進んでいるのではないかとも思われる。親から子どもへの格差の連鎖が懸念されるのには、こうした背景がある。

また、国の教育に対する関与のあり方にも課題がある。我が国は、自己責任の下、能力ある個人間の競争から創造性が生まれることに期待をかけている。機会の平等が保障され、能力ある個人の努力が報われる社会は、確かに健全な社会である。しかし、個人の青少年時代という、人生のスタート時点で差が存在すれば、この仕組みはそもそも機能しない。政府は、子どもを能力ある個人として教育する責務を全うし、機会の平等を提供しているのだろうか。

本稿では、親の所得格差や階層が子どもの教育格差に及ぼす影響について論じる。まず、I章では、社会学における社会移動の理論に注目する。親の階層と子どもの階層を比較することで、社会の開放性がどのように変化してきたのかを分析する。次に、II章では、親の所得格差や階層が子どもの教育格差に結びつく社会になりつつある可能性を指摘する。III章では、自己責任を個人に求める政府が、教育に対して果たすべき役割や親の所得格差や階層に基づく子どもの教育格差を是正するために必要な方策について論じる。

## I 社会階層と社会移動

### 1 格差の拡大と固定化

平等の意識が揺らぎ始めた1990年代後半、格差に関する議論のきっかけとなったのは、橋木俊詔同志社大学教授の『日本の経済格差』<sup>(2)</sup>である。橋木教授は、我が国の所得格差の変遷を分析し、また、他の先進諸国との比較を行った上で、一億総中流社会の神話が崩れつつあり、格差が拡大しているのではないか、という問題を提起した。この問題提起は、多くの議論や反論を呼んだ。例えば、大竹文雄大阪大学教授は、我が国の所得格差の拡大は、少子高齢化が進み、世代内格差の大きい高齢者の比率が増加した結果に過ぎないとしている<sup>(3)</sup>。ただし、大竹教授も、若年層の間に格差の拡大が見られることは否定していない<sup>(4)</sup>。また、所得格差については、小泉純一郎首相（当時）が予算委員会で、格差を容認するかのような発言を行ったため<sup>(5)</sup>、国会でも「規制緩和」の影の部分として論争の焦点となった。

こうした所得格差に関する議論のほか、社会階層の固定化に関する議論も活発となった。佐藤俊樹東京大学助教授（当時）は、『不平等社会日本』の中で、社会の10%~20%を占める上層を見ると、親と子どもの地位の継承性が強まっており、我が国が閉じた社会になりつつあると主張している<sup>(6)</sup>。親の社会階層と子どもの社会階層の関連は、社会学では社会階層の移動として捉えられている。次節から、社会移動の理論と実際の我が国の変遷について見てみよう。

(2) 橋木 同上

(3) 大竹文雄「所得格差の拡大はあったのか」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所『日本の所得格差と社会階層』日本評論社, 2003, pp.3-19.

(4) 大竹文雄「格差はいけない」の不毛一政策として問うべき視点はどこにあるのか『論座』131号, 2006.4, pp.104-109.

(5) 内閣総理大臣（小泉純一郎君）「私は格差が出るのは別に悪いこととは思っておりません。今まで悪平等だということの批判が多かったんですね。能力のある者が努力すれば報われる社会、これは総論として、与野党を問わずそういう考え方は多いと思います。」第164回国会参議院予算委員会会議録第2号 平成18年2月1日, p.19.

(6) 佐藤 前掲注(1), p.13.

## 2 社会階層とは何か

社会では、就業する職やその中での地位、また、学歴や所得、所有資産など、保有する社会的資源の多寡によって、個人を分類することができる。原純輔東北大学教授は、主要な社会的資源として、収入や財産といった「富」、権力や権限といった「勢力」、威信や賞賛といった「威信」、知識や技能、経験といった「情報」の4つを挙げている。これらの社会的資源を相対的に多く保有している個人は「地位が高い」と判断される。個人が保有する社会的資源の大小を示す概念が「社会的地位」であり、同等な社会的地位を持つ人たちを分類した単位を「社会階層」という。

明治時代以前の我が国では、親の社会的地位が世襲身分として子どもに引き継がれていた。近代に入り、産業化が進むと大規模な組織による会社形態が出現する。大規模な組織に属する個人が増えるにつれ、その組織内での地位（職業的地位）が、個人の社会的地位を規定するようになる。また、組織は、最適な人材配置を目的として、職業的地位を能力や業績に応じて個人に配分しようとする。配分の判断基準となるのが、個人が受けた教育、すなわち学歴である。我が国は、産業化が進むにつれ、世襲社会から学歴が社会的地位を規定する「学歴社会」へと移行してきた<sup>(7)</sup>。

もちろん学歴が個人の能力や蓄えられた人的資本の量を正しく量るわけではないが、一つの指標として用いられてきたのは明らかである。例えば、ある水準の学歴を有していることが条件となっている職業は、社会の至るところに見ることができる。我が国では、学歴社会と批判され、過度の受験競争が問題視されながらも、すべての人々が等しく公的教育を受けることができ、親の社会階層がいかにあっても、意思と努力に応じた学歴を取得し、能力に見合った社会的地位に到達できると考えられていた。

## 3 これまでの社会移動

### (1) 世代間移動表による社会移動の分析

これまでの我が国の階層間移動は、どのようであったのだろうか。我が国では、社会学者によって「社会階層と社会移動全国調査」（以下「SSM調査」という。）が1955年から10年おきに実施されている。表1は、2005年SSM調査による、本人の現職と本人15歳時の父の職業とを用いて作成された世代間移動表である。この表は、例えば、父親が専門職であり、かつ、子どもが販売職に就いた事例が、1,869人中14人であることを示している。

まず、全体でどれだけの人が、階層間の移動を経験したのだろうか。表1の対角線上に位置する人々は、親の階層と同じ階層に到達した人々なので、全体の人数から対角線上の人数の合計を差し引いたものが、社会移動を経験した人数となる。この社会移動を経験した人数の割合を「粗移動率」という。2005年時点の粗移動率は0.72であり、約7割の人々が社会移動を経験していることになる。

ただし、粗移動率には、社会構造が変化したことによる構造的な要因も含まれている。表2の左2列は、親の世代と子どもの世代の職業の比率（周辺度数分布）である。例えば、専門職のポストは、親の世代では6.7%であったのが、子どもの世代になると13.1%へと増加しており、

(7) 原純輔「教育と階層・不平等」原純輔ほか『社会階層と不平等』放送大学教育振興会, 2008, pp.98-118.

表1 世代間移動表（2005年、20歳～69歳までの男性）

（単位：人）

		子どもの職業								
		専門	管理	事務	販売	熟練	半熟練	非熟練	農業	合計
父 の 職 業	専門	59	10	21	14	7	6	6	3	126
	管理	33	41	28	26	25	13	3	0	169
	事務	37	43	55	22	29	21	8	6	221
	販売	25	21	30	72	36	13	9	2	208
	熟練	43	41	51	32	142	45	29	8	391
	半熟練	17	32	35	22	51	57	10	3	227
	非熟練	5	5	7	5	25	16	8	1	72
	農業	25	42	45	33	106	69	38	97	455
	合計	244	235	272	226	421	240	111	120	1,869

（出典）佐藤嘉倫「機会の不平等」原純輔ほか『社会階層と不平等』放送大学教育振興会, 2008, p.64, 表4-4.

専門職に参入しやすくなっている。農業を除くいずれの職業でも相対度数は上昇しており、産業構造が農業から非農業へと移行してきたことがわかる。こうした社会の構造変化は「構造移動率」によって計測される<sup>(8)</sup>。2005年時点の構造移動率は、0.18である。

社会全体の移動を表す粗移動率から、構造変化を捉えた構造移動率を差し引いたものが、純粋な社会移動の指標となる。この指標は「循環移動率」と呼ばれ、2005年のSSM調査によると、0.54と計算される。粗移動率0.72に占める循環移動率0.54の割合は、7割である。以上のことをまとめると、2005年時点で20歳から69歳の男性のうち、約7割が親と異なる階層に到達しており、さらに、その約7割の社会移動のうち7割は、構造変化によらないものといえる。

また、世代間移動表を用いて、ある階層への相対的な参入の難しさを示す「オッズ比」を計算することもできる<sup>(9)</sup>。オッズ比が高いことは、それだけその階層に入りにくいことを意味している。表2によると、オッズ比は、専門、販売、農業において高く、これらの階層に、他の階層から参入することが困難であることを示している。

階層間移動の動きが活発であることは、それだけ社会の開放度が高いことを示している。我が国の開放度は、これまでどのように変化してきたのか、また、他の国と比較するとどのような水準にあるかを見てみよう。

まず、社会の開放度が低くなっているのかどうかについては議論の多いところである。佐藤敏樹助教授（当時）は、『不平等社会日本』の中で「ホワイトカラー雇用上層（W雇上）<sup>(10)</sup>」の固定化が高まったと主張して議論を呼んだ。これに対し、盛山和夫東京大学教授は、表3を示した上で、我が国では、社会階層の固定化は確認できず、佐藤助教授の指摘する「W雇上」の固定化は、自営業層の高い世襲傾向によるものではないかと指摘している<sup>(11)</sup>。

(8) 親の世代の職業と子どもの世代の職業の、周辺度数の差の絶対値を、すべての階層について足し合わせたものを、総数の2倍で割ったものが、構造移動率である。社会の構造にまったく変化がなければ、構造移動率は、ゼロとなる。

(9) ある階層のオッズ比は、親がその階層に属し、自分もその階層に属する人々の数をM1、親がその階層に属するが自分はその階層に属さない人々の数をM2、親が他の階層に属するが、自分はその階層に属する人々の数をQ1、親が他の階層に属し、自分もその階層以外に属する人々の数をQ2としたとき、 $(M1/M2)/(Q1/Q2)$ として求められる。対数オッズ比は、オッズ比の対数値をとったものである。

(10) 専門職と管理職の被雇用者（法人企業の役員を含む）を指している。

(11) 盛山和夫「階層再生産の神話」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所『日本の所得格差と社会階層』日本評論社, 2003, pp.85-103.

表2 世代間移動表による各種数値

	職業の周辺度数分布 (%)		対数 オッズ比
	親	子ども	
専 門	6.7	13.1	2.00
管 理	9.0	12.6	0.91
事 務	11.8	14.6	0.78
販 売	11.1	12.1	1.64
熟 練	20.9	22.5	0.90
半熟練	12.1	12.8	0.98
非熟練	3.9	5.9	0.72
農 業	24.3	6.4	2.80

(出典) 表1 から算出。

表3 1955年から1995年までの移動指標 (20歳～69歳までの男性)

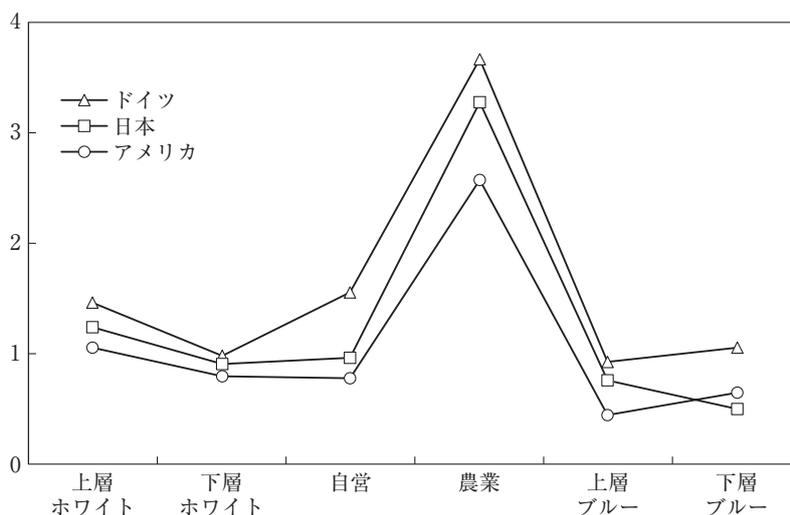
	1955	1965	1975	1985	1995
粗 移 動 率	0.494	0.655	0.686	0.711	0.732
構 造 移 動 率	0.188	0.320	0.342	0.334	0.282
循 環 移 動 率	0.306	0.335	0.343	0.378	0.450
対数オッズ比					
専 門	3.01	2.37	2.29	1.88	2.08
農 業	2.68	2.31	2.37	2.73	3.00

(出典) 盛山和夫「近代の階層システムとその変容」『社会学評論』50巻2号, 1999.9, pp.143-163.

表3から、SSM調査から見た、我が国の社会移動の動態がわかる<sup>(12)</sup>。まず、粗移動率は、1955年から1995年まで上昇しており、階層間の移動を経験している人々の割合が増加していることを示している。また、構造変化を除去した循環移動率で見ても、社会移動はむしろ開放傾向にある。さらに、専門職のオッズ比を見ると低下傾向にあるため、専門職の開放性は少なくとも低くなっていない。以上のことをまとめると、社会全体で見たとき、我が国では、必ずしも階層の固定化は進んでいないといえる。

石田浩東京大学教授は、日本、アメリカ、ドイツの社会移動を比較している<sup>(13)</sup>。図1は、3か国の各階層（男性）の参入の難しさを、オッズ比を用いてグラフにしたものである。図1か

図1 日本・アメリカ・ドイツの階層間移動の指標 (対数オッズ比)



(出典) 石田浩「社会階層と階層意識の国際比較」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所『日本の所得格差と社会階層』日本評論社, 2003, p.113, 表5-3から作成。

(12) 表3の階層カテゴリーは、専門・大企業・小企業・自営業のホワイトカラーおよびブルーカラー、農業の8つである。そのため、2005年の指標を算出した表1の階層カテゴリーと異なる。

(13) 石田浩「社会階層と階層意識の国際比較」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所『日本の所得格差と社会階層』日本評論社, 2003, pp.105-126.

ら明らかなように、社会の開放性について、比較国間に似通ったパターンを見ることができる。いずれの国でも「上層ホワイト」と農業の閉鎖性が高い点が共通している。石田教授は、日本における階層の閉鎖性は、アメリカとドイツに比較して、とりわけ大きくも小さくもないとしている。

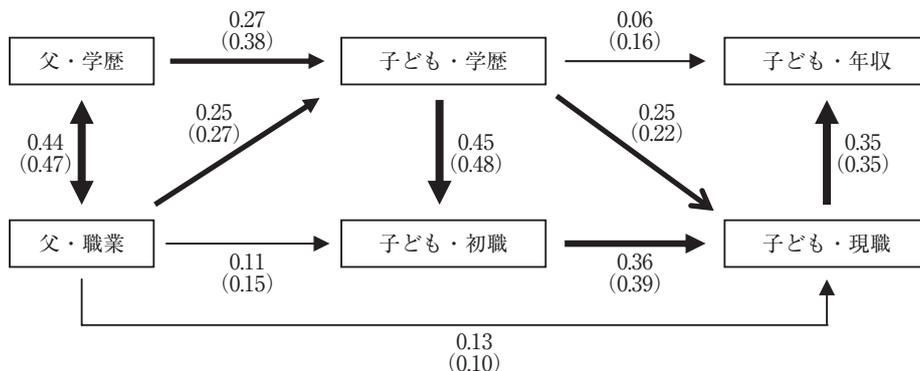
(2) 地位達成モデルによる社会移動の分析

この節では、階層の固定化について、教育の果たす役割に注目し、個人の地位達成過程を分析した結果を見てみよう。個人が、ある社会的地位に到達するまでには、親の職業・学歴、また、本人の教育（学歴）と初職という「地位達成過程」が重要になる。前節の世代間移動表による分析では、地位達成過程を十分に分析できないため、「地位達成モデル」が開発された<sup>(14)</sup>。図2は、地位達成モデルによる「パス図」である。パス図とは、父親の学歴と職業、また、子どもの学歴・初職・現職そして年収に注目し、これらの項目間の関係性をまとめたものである。各項目間に矢印と数値が記載されているが、矢印は、項目間の因果の方向を示しており、数値は、ある項目が矢印の先にある項目に影響を与える大きさを示している。図2の数値は、2005年時点のものであり、また、括弧の中の数値は、1975年時点のものである。

パス図から、次のようなことを読み取ることができるであろう。まず、父親の職業が子どもの初職や現職に与える影響は小さく、直接的な効果はあまりない。また、親の学歴や職業は、子どもの学歴に影響を及ぼすが、その直接的な効果は、ゼロではないものの、それほど大きくない。むしろ、子どもの学歴が、子どもの初職に強い影響を及ぼし、その初職が、子どもの現職に影響を及ぼしている。

また、父親の学歴と子どもの学歴の関係を見てみると、1975年から2005年にかけて0.38から0.27へと関係の度合いは低下している。すなわち、親の学歴から子どもの学歴への直接的な影響が弱くなっている。我が国では、高等学校や大学への進学率が高まり、子どもが親よりも高い学歴を取得するようになったため、その関係が弱くなったものと推測される。子どもの学歴から年収への直接的な関係の大きさが、1975年から2005年にかけて小さくなっていることも注

図2 地位達成モデルに基づくパス図



(出典) 『週刊東洋経済』6142号, 2008.5.17, p.40。なお、同資料によると、三輪哲東京大学准教授が作成したものである。分析対象は、35歳から64歳の有職男性であり、パス係数は2005年時点、括弧内は1975年時点。原出典は、「社会階層と社会移動調査 (SSM調査)」2005年および1975年。

(14) 神林博史「社会的地位はどのように形成されるか 3つ以上の変数の因果関係をモデル化し関係の強さを調べる：パス解析、構造方程式モデル」与謝野有紀ほか編『社会の見方、測り方』勁草書房, 2006, pp.161-173.

目に値しよう。

地位達成モデルによれば、我が国での教育を介した社会移動には、子どもの学歴の果たす役割が大きい。そして、本人の学歴に親の職業や学歴が及ぼす影響は、存在するものの弱くなっているといえる。

## II 懸念される、これからの教育格差

世代間移動表および地位達成モデルから、戦後、我が国の社会は、その開放性を高めてきており、また、その過程で教育の果たす役割は少なくなかったといえよう。ただし、この結果は、2005年までに、すでに一定の職業に就いている人々が対象であることに注意する必要がある。問題とすべき点は、現在の子どもの、将来の格差の固定化である。本章では、今後、教育格差を通じた階層の固定化、すなわち格差の連鎖が懸念される、いくつかの議論や事例を紹介したい。

### 1 親の世代の所得格差

格差の連鎖が懸念される理由の一つは、親の世代の所得格差の拡大である。いくつかのデータや分析から、親の世代の所得格差の現状を確認しておこう。

樋口美雄慶應義塾大学教授らは、1993年ごろと2000年ごろを比較して、所得階層の固定化が進んだかどうかを検証し、より上位の所得階層に移動しにくい社会構造になりつつあると論じている<sup>(15)</sup>。家計のうち夫の転職率がもっとも高いのは最低所得層であり、上位層になるにつれ、転職率は低下している。そして、下位層の夫が転職しても、そのまま下位層にとどまる場合がほとんどであり、さらに上位層から転職した場合、同じ階層か、より下位の階層に移動する場合が大半であるという。

また、所得格差に関する議論の中で、とりわけ注目されるのは、非正社員の増加である。企業は、社会保険料の事業主負担や福利厚生費といった労働コストの削減を目的に、社員の非正規化を進めてきた。総務省「労働力調査」から男性の「正規の職員・従業員」の比率を見てみると、1988年の91.9%から2008年の81.3%へと、この20年間で約10%ポイント低下している<sup>(16)</sup>。当然、正社員か非正社員かによって、待遇に差が見られる。厚生労働省「賃金構造基本調査」から男性の平均賃金を見ると、正社員が34万7,500円なのに対し、非正社員は22万4,300円であり、その差は大きい<sup>(17)</sup>。さらに、生涯所得で見ると、この差はますます大きくなる。図3は、正社員と非正社員の賃金プロフィールを見たものである<sup>(18)</sup>。30歳を越えると、正社員と非正社員の開きが急速に大きくなっていることがわかる。しかし、こうした正社員と非正社員の格差は、子どもを持つ非正社員の世帯にとって、子どもへの教育費の面で不利に働くことは容易に想像できる。

それでは、どのような世代で、社員の非正規化が進んでいるのだろうか。図4は、年齢別に

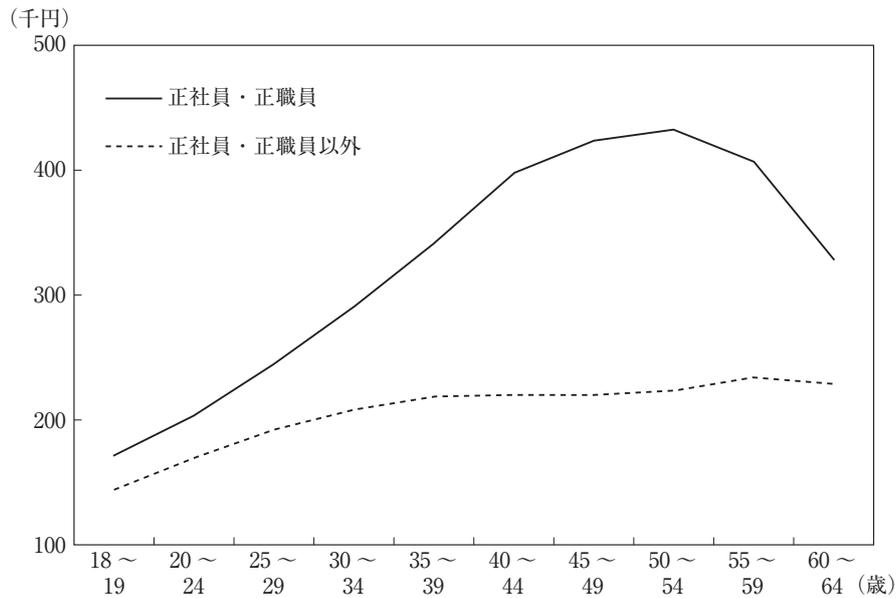
(15) 樋口美雄ほか「パネルデータに見る所得階層の固定性と意識変化」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所『日本の所得格差と社会階層』日本評論社、2003、pp.45-83。

(16) 役員を除く雇用者に占める正規の職員・従業員の比率である。1988年の数値は、総務省統計局「労働力調査特別調査」の同年2月、2008年の数値は総務省統計局「労働力調査（詳細結果）」の（1～3月平均）による。

(17) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」平成19年による。ここでの賃金は、男性の平成19年6月分の平均所定内給与額である。また、正社員は、平均年齢41.5歳、平均勤続年数13.9年、非正社員は、平均年齢45.4歳、平均勤続年数6.3年である。

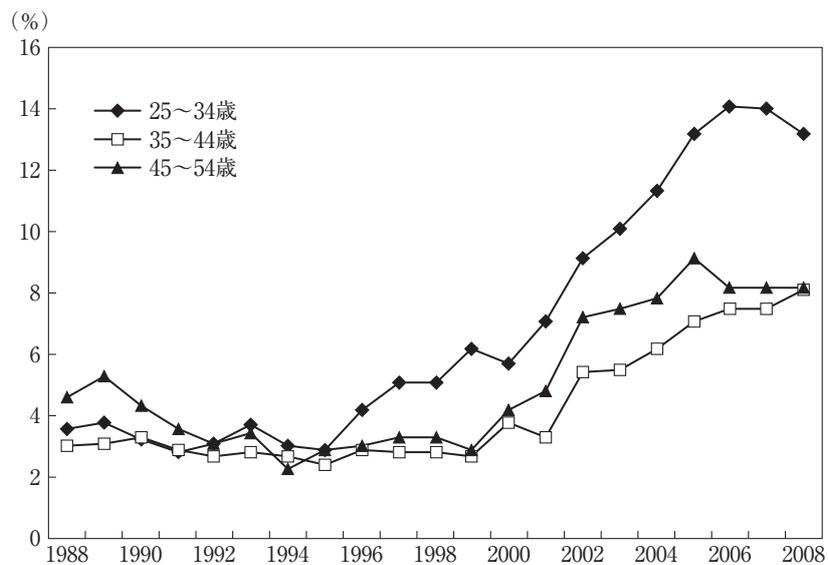
(18) 我が国の賃金プロフィールは、50歳前半をピークとする高低差の大きな山型を描くことが特徴である。これは、一つには、子どもへの教育費の増減にあわせているためとも言われている。

図3 雇用形態別賃金プロフィール（男性、平成19年6月）



（出典）厚生労働省「平成19年賃金構造基本統計調査」から筆者作成。

図4 年齢別に見た男性の非正社員比率（1988年－2008年）



（出典）総務省統計局「労働力調査特別調査」（2001年以前）、「労働力調査（詳細結果）」（2002年以降）から筆者作成。

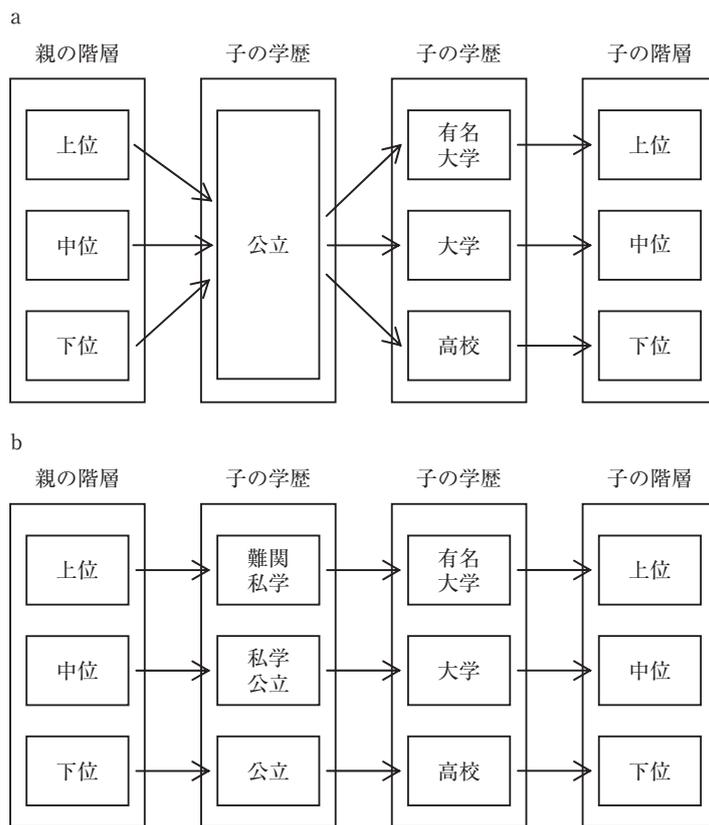
見た男性の非正社員比率の推移である。25～34歳の非正社員の比率は、1994年から上昇を開始しており、35～44歳では2000年ごろから上昇している。1990年代後半は、「失われた10年」という不況期に当たり、新卒者にとって就職氷河期ともいわれた時期である。このころに社会に出た世代の一部が、正社員として就職できずにフリーターなどの非正社員として就業し、そのままの地位を続けている可能性がある。

## 2 親の所得と子どもの教育

フランスの社会学者であるブルデューによる「文化的再生産論」では、学歴の問題に限ると、高学歴の親は、より高い教育を子どもに受けさせようとし、また、子どもにとっても高学歴の親から、文化環境を通して影響を受けるため、子どもは再び高学歴を得ることになる<sup>(19)</sup>。このように、身分の世襲制度を脱却した学歴社会であっても、学歴が一種の世襲身分となり、地位の再生産と社会階層の固定化をもたらしうる<sup>(20)</sup>。ただし、親の所得や階層に関係なく、子どもに教育が等しく与えられていれば、この度合いは小さくなるだろう。

近年、ゆとり教育の導入をきっかけに都市部で私立校と公立校の二極化が進んでいる<sup>(21)</sup>。このため、学校間格差が広がり、親の所得に応じて、子どもが受ける教育の品質に差が生じているという。松繁寿和と大阪大学教授は、親の所得が子どもの教育格差に結びつく状況を、図5を用いて説明している。かつての我が国では、図5のaのように親がどの階層であっても、公立の初等・中等教育を通して、高等学校、大学、有名大学といった能力に応じた次の教育ステー

図5 学歴を通じた階層移動の変化



(出典) 松繁寿和「所得格差と教育格差」『経済セミナー』628号, 2007.7, pp.23-26.

(19) ピエール・ブルデュー (石井洋二郎訳) 『ディスタクシオン I・II』藤原書店, 1990.

(20) 原 前掲注(7), p.110.

(21) 吉田あつし筑波大学教授は、都市部の私立校ブームの理由として、ゆとり教育導入を契機とする公立中学校不信があるものの、加えて、親世代の高卒大卒間の賃金格差の拡大があることを指摘している。すなわち、学歴が将来の所得を左右すると親が考えるようになったためであるとしている。吉田あつし「(経済教室) 高まる私立中進学熱、グローバル化も一因に」『日本経済新聞』2008.5.28.

表4 学校種別子どもの学習費総額（平成18年度、1年間）

（単位：万円）

	幼稚園		小学校		中学校		高等学校 (全日制)	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
学習費総額	25.1	53.8	33.4	137.3	47.2	126.9	52.1	104.5
学校教育費	13.3	36.8	5.7	78.0	13.3	95.8	34.4	78.5
学校給食費	1.4	2.5	4.1	3.1	3.7	0.7	—	—
学校外活動費	10.4	14.5	23.7	56.2	30.2	30.4	17.7	26.0
学習費総額 私立/公立	2.1		4.1		2.7		2.0	

（出典） 文部科学省『子どもの学習費調査』平成18年度

ジへと進み、最終学歴に応じた社会階層に到達していた。しかし、現在では、図5のbのように、中等教育の段階で、子どもが難関私学校、私学校・よりレベルの高い公立校、公立校へと振り分けられ、そこで最終学歴までが決定してしまうような状況になっているのではないか、というものである。

私立校と公立校の学習費を比較してみよう。表4は、文部科学省「子どもの学習費調査」による幼稚園、小学校、中学校、高等学校（全日制のみ）の年間の学習費総額を見たものである<sup>(22)</sup>。学習費総額を比較すると、どの学校種別で見ても、私立校は公立校の2倍以上の費用がかかっていることがわかる。幼稚園から高等学校まで、すべて公立校で通した場合と私立校で通した場合とを比べて見ると、前者が約571万円なのに対し、後者は約1678万円と3倍以上の開きがある。

図6は、年間収入別に見た学習費総額である。まず、一目でわかることは、年間収入の多い世帯ほど、学習費総額も多くなっていることである。また、どの学校種別でも、子どもを私立校に通わせる世帯の方が、子どもの学習により多くの金額を投じている<sup>(23)</sup>。

家計の所得水準が、子どもの教育費の水準に影響を及ぼすことは、容易に想像できる。内閣府の調査によると、理想の子どもの数を持つとしない妻の理由は、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」であるという<sup>(24)</sup>。また、伊藤由樹子氏らによる調査では、教育サービスに対する支払意思額を決定する要因を分析し、世帯所得が高い、子どもの数が少ない、母親の学歴が高いほど支払意思額は大きくなるという結果が明らかにされている<sup>(25)</sup>。同調査では、高所得者層は、子どもにより高品位な教育を受けさせている。一方で、低所得者層は、支払能力がないため、子どもに十分な教育を受けさせることができないことが示唆されている。

これは一見当然のこのように思われるが、Ⅲ章で見るように、我が国では、教育に対する家計の負担が、政府による負担よりも大きく、また、家計の負担割合も上昇していることに注意する必要がある。このように親の所得が子どもの教育費の水準に及ぼす影響が強くなってい

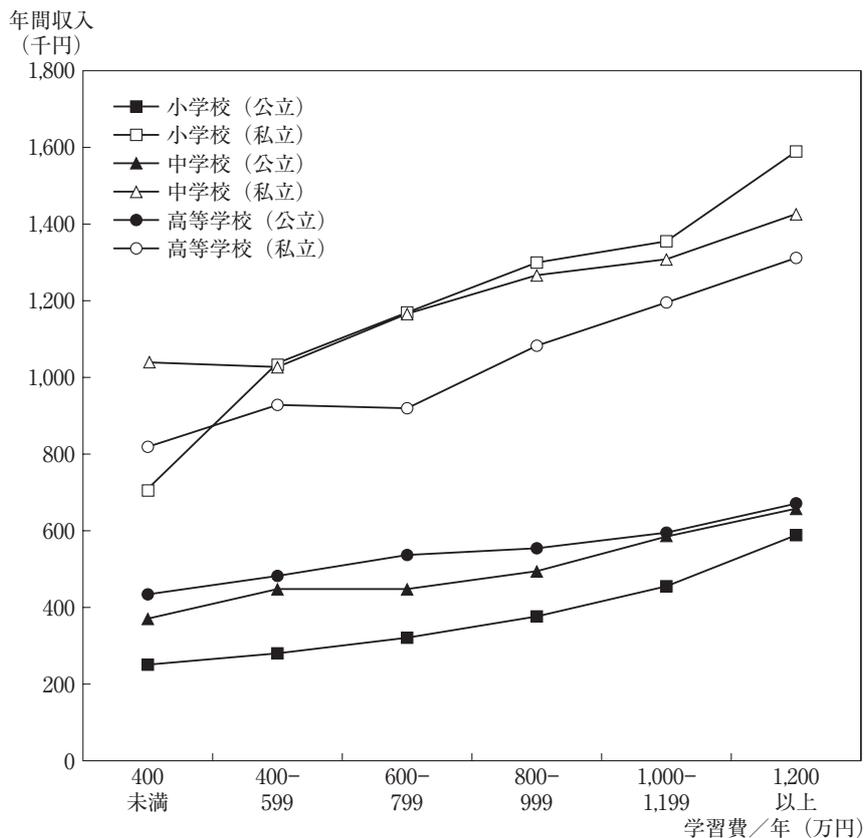
(22) 「子どもの学習費調査」では、内訳を、学校教育費（授業料、寄付金、通学費、制服など）、学校給食費、学校外活動費（学習塾費・家庭教師費・家庭内教育費などの補助学習費、芸術文化活動など）に分類している。

(23) ただし、私立中学校の学校外活動費、特に学習塾費は、公立校よりも低い。これは、私立中学校は、中高一貫校が多く、また、学校から十分な教育が受けられることが背景にあると推測される。

(24) 内閣府『国民生活白書』平成17年版、p.37。

(25) 伊藤由樹子・小塩隆士「消費者から見た教育の規制改革—早期英語教育を一例として」『日本経済研究』53号、2006.1、pp.174-193。

図6 世帯の年間収入別学習費総額



(出典) 文部科学省『子どもの学習費調査』平成18年度

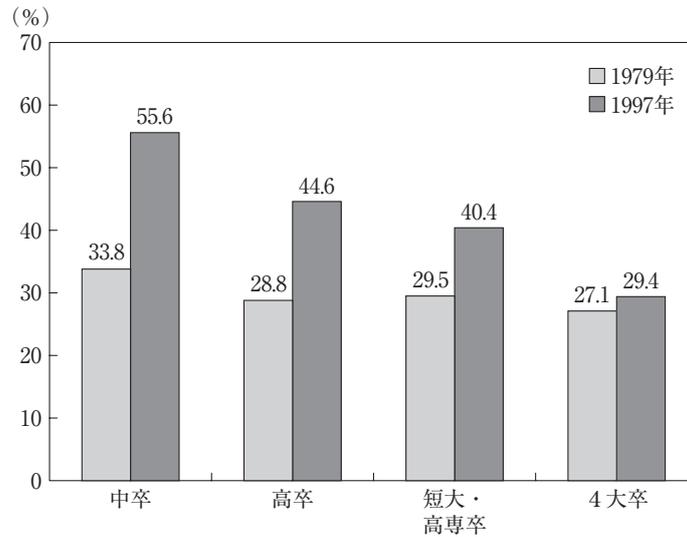
ることも、格差の連鎖が懸念される理由の一つに挙げられよう。

### 3 親の階層と子どもの学習態度

子どもの教育水準は、所得といった経済的な要素だけでなく、親の階層に基づく文化や人生観によっても、違いが生じるであろう。荻谷剛彦東京大学教授は、1979年と1997年の高校生を対象としたデータを用いて、親の階層が子どもの学習意欲や学習時間に与える影響を分析している<sup>(26)</sup>。図7は、「落第しない程度の成績をとってほしいと思う」と回答した高校生の比率を、母親の学歴別に見たものである。1979年時点では、「高校生のやる気」は、母親の学歴とほとんど関係なかったが、1997年には、母親の学歴が低くなるにつれて、学業達成への向上心も低くなっている。また、親の階層と子どもの学習時間の関係を分析すると、学習時間は、1979年から1997年にかけて、どの階層でも全般的に減少しているが、親の階層によってその減少量が異なっているとされている。さらに、親の学歴や社会経済的地位が高いほど、子どもの学習時間も長いことが明らかにされている。荻谷教授は、子どもの学習意欲や興味・関心の全般的な低下と同時に、社会階層を原因とする学習意欲や努力の格差の拡大が生じていると指摘している。

(26) 荻谷剛彦「5章 努力の不等等とメリトクラシー」「6章 〈自己責任〉社会の陥穽—機会は平等か」『階層化日本と教育危機』有信堂高文社, 2001, pp.143-209.

図7 「落第しない程度の成績をとってればいいと思う」と回答した高校生の比率（母学歴・年度別）



(出典) 荻谷剛彦『階層化日本と教育危機』有信堂高文社, 2001, p.182, 図6-1.

また、教育に無関心、または教育自体を放棄している親の存在も眼につくように思われる。厚生労働省によると児童の虐待に関する相談対応件数は、2006年度で37,323件と1990年度の34倍にも達している<sup>(27)</sup>。このデータは、教育に直接関係する統計ではないが、これまでに比べて、子どもと親の関係が大きく変化している可能性を示唆している。教育を放棄した家庭に育った子どもは、そうでない子どもに比べ、さまざまな点で不利であることに疑いはないだろう。

#### 4 同一階層内での結婚

格差の連鎖を主張する議論には、高学歴者同士の結婚が進み、世代を越えて階層が再生産されるというものもある。高学歴者同士の結婚は、その裏に低学歴者同士の結婚があり、またそもそも低学歴の人が結婚しないことを示唆する<sup>(28)</sup>。橋木教授は、同じ学歴を持った夫婦の子どもは、親と同じ学歴水準を持つ可能性が高いことを考慮すると、階層の固定化につながる可能性がある<sup>(29)</sup>と指摘している。

さらに、所得水準においても、高学歴者同士の結婚は、世帯間の格差を大きくするものとなっている。樋口教授らは、これまで「高所得の夫と専業主婦の妻」対「低所得の夫と有業の妻」といった関係が、世帯間の所得格差を一定の範囲内に抑えてきたものの、近年「高所得の夫と高所得の妻」対「低所得の夫と低所得の妻」といった関係が生じており、世帯間の所得格差が拡大しつつあることを指摘している<sup>(30)</sup>。こうした世帯間の所得格差は、すでに見たように、子どもの教育費の格差につながる可能性がある。

(27) 厚生労働省「平成18年度 児童相談所における児童虐待相談対応件数等」  
 〈<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv16/index.html>〉

(28) 階層別の結婚率を見ると、20～34歳の非正社員の男性は、他の階層に比べて有配偶者割合が著しく低いことが示されている。「図解 学歴、職業、年収… 格差は親から子へ継承される (子ども格差—このままでは日本の未来が危ない!)」『週刊東洋経済』6142号, 2008.5.17, p40.

(29) 橋木 前掲注(1), pp.157-158, 165.

(30) 樋口ほか 前掲注(15), pp.68-69.

また、近年、生活保護を受給する世帯が増加している。こうしたなかで、道中隆堺市理事は、生活保護を受ける世帯の多くで貧困の固定化が進んでおり、しかも、世代間の連鎖が見られることを報告している<sup>(31)</sup>。特に母子世帯では、生活保護の世代間の継承が40.6%と高く、なかでも10代で出産した母親は、就学が困難であることから低学歴・低賃金に留まっていることが問題となっていると指摘している。

このように親の格差が子どもの教育水準に影響を及ぼすとする事例は枚挙にいとまがない。さらに、投資としての教育が個人の能力を高めるとする人的資本の理論では、教育は、むしろ格差を拡大するとされる<sup>(32)</sup>。能力のある子どもは、教育を受けることにより、その能力をさらに伸張するというのは、極めて自然な考えであろう。また、当然ながら、親の所得や資産が教育を通して子どもに所得移転されるという実証分析の結果も出ている<sup>(33)</sup>。

### Ⅲ 機会の平等と教育格差

前章までに、親の格差が子どもの教育格差につながる可能性を見た。こうしたなか、政府は、教育に対してどのように取り組んできたのだろうか。この章では、国の教育に対する考え方について論じる。

#### 1 自己責任と機会の平等

バブル崩壊後の閉塞感を背景に、過度の「結果の平等」が「悪平等」として、社会の発展を促す努力や創造を阻んでいるのではないかと、という考えが主張されるようになった。我が国が長期不況に苦しむ一方で、アメリカはニューエコノミーと称される好況を謳歌していた。「結果の平等」を重視したため機能不全に陥った日本型の社会経済体制から脱却して、「機会の平等」を重視するアメリカ型の経済社会に移行することが、我が国の進むべき道筋であると考えられた。また、1990年代に打ち出された各種の大型経済対策に一定の効果が見られなかったことは、ケインズ的な経済観、すなわち市場介入主義的な考えを後退させ、市場メカニズムの優位性を唱える新古典派経済学に関心が向けられるようになった。

新古典派が仮定するのは、合理的な個人（あらゆる情報を利用し、最適な行動を選択する個人）である。その主要な結論の一つは、合理的な個人が自由に経済活動を行うことで、市場に内在する「神の見えざる手」に導かれ、自ずと最適な資源配分が達成されるというものである。しかし、理論が現実に応用される段階で、「仮定」であったはずの個人の合理性は、現実の個人の「前提」となった。

こうした個人への期待は、さまざまな議論に見ることができる。1999年に経済戦略会議が打ち出した『日本経済再生への戦略』は、当時の現状を「過度に平等・公平を重んじる日本型社会システムが公的部門の肥大化や資源配分の歪みをもたらしている」と分析し、「努力したものが報われる健全で創造的な競争社会を構築」して「個々人の意欲と創意工夫を十二分に引き

(31) 道中隆「保護受給層の貧困の様相—保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連鎖」『生活経済政策』127巻, 2007.8, pp.14-20.

(32) 小塩隆士『教育を経済学で考える』日本評論社, 2003, p.175.

(33) 樋口美雄「教育を通じた世代間所得移転」『日本経済研究』22号, 1992.3, pp.137-165.

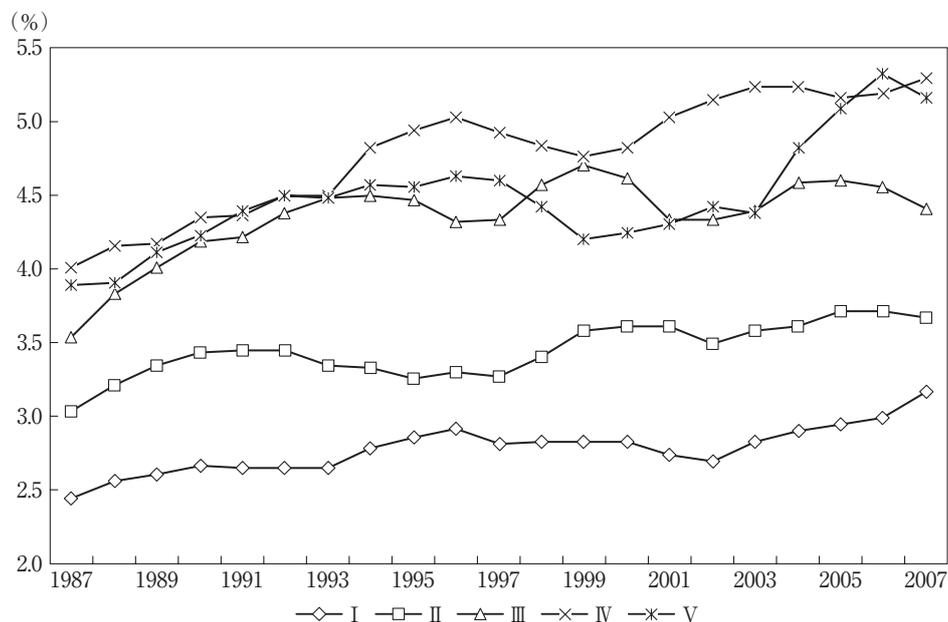
出す制度改革が不可欠である」ことを主張している<sup>(34)</sup>。

また、小渕恵三首相（当時）の委嘱による「21世紀日本の構想」懇談会でも、我が国は「結果の平等を求めすぎた挙句、機会の不平等を生んできた」としている。その上で「21世紀は、個人がこれまでとは比較にならないほど力を持ちうる世界になるだろう」と予測し、求められている個人像として「自由に、自己責任で行動し、自立して自らを支える個である。自分の責任でリスクを負って、自分の目指すものに先駆的に挑戦する「たくましく、しなやかな個」である。」としている<sup>(35)</sup>。

しかし、前提とされた「たくましく、しなやかな個」人は、果たして存在するのだろうか。「自己責任」を負うほどの能力を人々は有しているのだろうか。そうした個人を期待する以上、必要とされる能力を持つように、子どもを教育するのは、少なくとも期待をかける側の役割ではないだろうか。

我が国では、教育費の負担者は、国というよりも家計であるということは、よく指摘される場所である。まず、家計の教育費の支出を見てみよう。図8は、総務省統計局「家計調査」による収入階層別に見た実支出に占める教育費の割合である<sup>(36)</sup>。収入のもっとも低い階層が「I」、もっとも高い階層が「V」となっている。各階層の実支出は、グラフには示していないが、1990年以降ほぼ横ばいかやや低下傾向にある。しかし、いずれの階層でも教育費の割合は上昇傾向にあり、どの階層の家計も子どもの教育に関心を持っていることを読み取ることができる。

図8 収入階層別に見た実支出に占める教育費の割合（家計調査）



(出典) 総務省統計局「家計調査」から筆者作成。農林漁家世帯を除く二人以上の勤労者世帯。3期間移動平均値。Iは、もっとも低い所得階層であり、Vは、もっとも高い所得階層である。

(34) 経済戦略会議答申『日本経済再生への戦略』1999年2月26日  
 〈<http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990226tousin-dex.html>〉

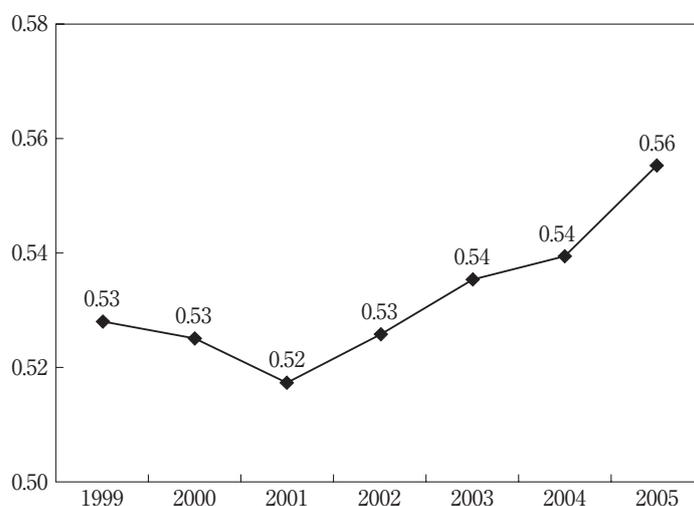
(35) 21世紀日本の構想「日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—」2000年1月  
 〈<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/index.html>〉

(36) 「家計調査」の教育費は、授業料等、教科書・学習参考教材、補習教育からなっている。

このように家計の教育への支出割合が増加するなかで、政府の教育費負担は、減少している。図9は、政府支出に対する家計支出の比率の推移を見たものである。2001年以降、家計に対して、政府の負担割合は減少していることが見て取れよう。また、矢野眞和昭和女子教授は、大学の教育費における家計と国の負担の推移を分析し、国の負担割合が1982年以降、著しく低下していることを明らかにしている<sup>(37)</sup>。さらに矢野教授は、教育の大衆化が進み、「教育は親の責任」という責任観が、道義的にも、経済的にも広く深く浸透してきたことを指摘している。

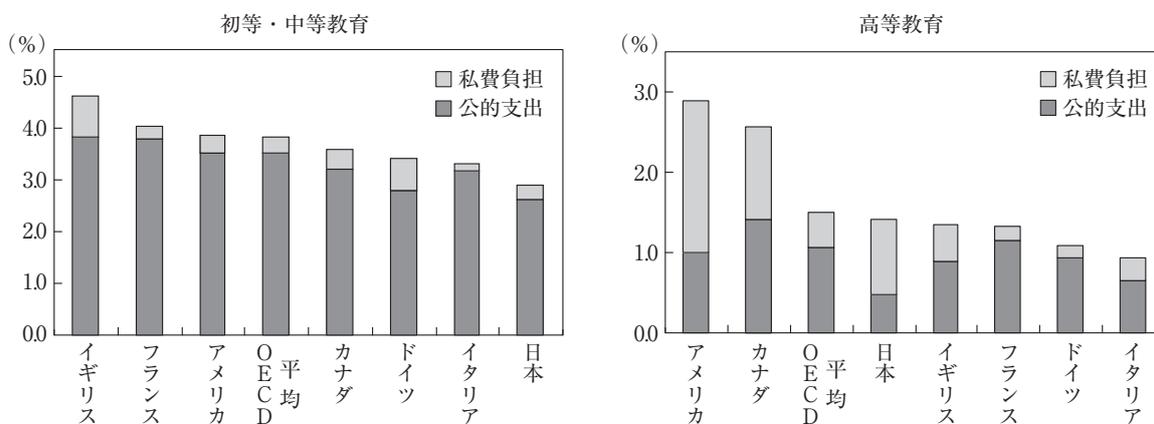
また、我が国の教育に対する公的負担は、先進国の間でも低いグループに属している。図10は、初等・中等教育および高等教育について、2005年の学校教育費の対GDP比率を先進国(G7)

図9 家計負担（政府支出に対する家計支出の比率、家計支出／政府支出）の推移



(出典) UNESCO-OECD-Eurostatからデータを取得し筆者作成。政府支出は「Government expenditures (all levels)」、家計支出は「Expenditures of households」である。

図10 学校教育費に対する対GDP比率（2005年）



(出典) OECD, *Education at a Glance*, 2008. なお、初等・中等教育は、高等教育以外の中等後教育も含む。

(37) 矢野眞和「国は教育にどうかかわるべきか」『経済セミナー』628号, 2007.7, pp.27-31; 矢野眞和「誰が教育費を負担すべきか—教育費の社会学」『IDE』492号, 2007.7, pp.10-16.

間で比較したものである<sup>(38)</sup>。内訳として、私費負担と公的支出に分類してある。まず、初等・中等教育では、我が国の学校教育費の対GDP比率は、私費負担と公的支出の合計で見ても、公的支出だけで見ても、先進国中もっとも低い水準となっている。また、高等教育では、合計で見てOECD平均をやや下回る程度であるが、公的支出で見ると、やはり先進国のなかではOECD平均を大幅に下回っている<sup>(39)</sup>。

それでは、国の教育への負担が低下するなかで、家計は、教育費の負担に耐えられるのだろうか。実際、高等学校での学費未納が増加傾向にあることも報道されている<sup>(40)</sup>。学費未納には、親のモラルの低下がある一方で、経済的に困窮した世帯が増加していることも理由の一つに挙げられている。矢野教授らは、大学に「行きたいにもかかわらず行けない」高校生の存在を指摘し、経済的理由により、能力があっても進学できない可能性があると分析している<sup>(41)</sup>。

## 2 教育改革

日本国憲法第26条は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とし、さらに「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする」としている。また、教育基本法（平成18年法律第120号）では、第4条で教育の機会均等が規定され、特に同条第3項では「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」としている。

しかし、こうした規定にもかかわらず、前節で見たように、我が国の教育に対する公的負担は減少しており、先進国と比較してもその水準は低い。同時に、国民の教育に対する満足度も低下傾向にある。内閣府「国民生活選好度調査」によると、「小・中学校で子どもの能力を伸ばせる教育が受けられること」という質問に対して、「十分満たされている」と「かなり満たされている」の合計は、1984年度調査で36%であったのが、2005年度調査では13%にまで低下している<sup>(42)</sup>。

2002年から本格的に導入された「ゆとり教育」<sup>(43)</sup>は、完全学校週5日制を導入し、学習内容や総授業時数の削減により、子どもに反復学習の機会を与え、学力の定着が図られることを目標にしている<sup>(44)</sup>。この背景には、知識詰め込み型の学習や過度な受験競争があった。しかし、ゆとり教育に基づく教育政策は、子どもの学習意欲や学力の低下をもたらしたのではないかという意見も少なくない。事実、こうした意見を支持する調査結果も示されている<sup>(45)</sup>。このような学力低下への懸念から、その後の教育政策は「脱ゆとり」へと方向転換しており、2011年度から導入される学習指導要領では、40年ぶりに授業時間を増やし、学習内容も拡充される予

(38) OECD統計に基づく教育費の国際比較を論じたものとして、両角亜希子「高等教育費負担の国際比較」『IDE』492号、2007.7、pp.42-47がある。

(39) 「教育機関への公的支出、GDP比、日本、主要国で最低」『日本経済新聞』2008.9.10。

(40) 「(フォローアップ)学費未納に公立高悩む一困窮世帯増、不払い悪質」『日本経済新聞』2008.5.19。

(41) 矢野眞和・濱中淳子「なぜ、大学に進学しないのか―顕在的需要と潜在的需要の決定要因」『教育社会学研究』79号、2006、pp.85-104。

(42) 内閣府『平成17年度国民生活選好度調査』〈<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/senkoudo.html>〉

(43) いわゆる「ゆとり路線」は、1980年度から開始され、1992年度から「新しい学力観」に基づく学習指導要領が導入された。2002年から「ゆとり教育」は本格化し、子どもの自ら学び自ら考える力、すなわち「生きる力」を育てるべく「総合的な学習」といった学科横断的な課題学習の時間が新設された。

(44) 荻谷剛彦『教育改革の幻想』（ちくま新書）筑摩書房、2002、pp.53-55。

(45) 同上、pp.28-37。

定である<sup>(46)</sup>。

また、過度な受験競争への対応としてのゆとり教育は、公立校に対する学力低下の懸念を生み、私立校への人気を高めた結果、逆に受験競争の低学年化をもたらした<sup>(47)</sup>。ベネッセによる調査<sup>(48)</sup>では、中学受験を希望する小学5年生の比率は、1990年の15.7%から2006年には23.5%へと7.8%ポイント上昇している。このため、義務教育にも競争原理を導入することで、公立校の改善を目指す「教育改革」の議論が盛んになっている。小学校、中学校では、学校選択制を導入する地域が拡大しており、また、教育バウチャー制度の導入も議論されている。教育バウチャー制度とは、世帯に公立・私立に関係なく学校を自由に選ばせ、学校に対する補助金を各学校の児童・生徒数に比例して配分する仕組みである。学校選択制と組み合わせることで、消費者のニーズにあった学校教育の再編と効率化が進むといわれている<sup>(49)</sup>。

しかし、小塩隆士神戸大学教授は、義務教育に関して、教育バウチャー制度のメリットを受けるのは、高い授業料を払って子どもを私立校に通わせてきた親や公立校から私立校へと転校させることのできる親であるとする。公立校に子どもを通わせる親にとっては、そもそも教育の無償提供が保障されているため、学校選択のメリットが生じるだけで、金銭的な負担に変化は生じない。しかし、人気が高まるであろう私立校には補助金はその分増えるため、私立校の高い授業料負担は、低下することが予測される。小塩教授は、教育改革の目指すものは、不安定な所得・雇用状況にある親に育てられ、義務教育の終了段階でも出遅れてしまいそうな子どもに対する支援であるべきであると主張している<sup>(50)</sup>。

### 3 政府が果たすべき役割

Ⅱ章3節で述べたように、教育に熱心な家庭と教育を放棄する家庭の二極化が進んでいるとすれば、現在の教育問題は、とても根深い問題であると言えよう。なぜなら、両者を同時に満足させる一様な教育サービスを供給することは困難だからである。その点で、都市部での私立校人気の高まりに見られるように、教育サービスの需要が分化しつつあることは、自然な流れかもしれない。また、政府は、消費者のニーズに応じて、多様な教育サービスの選択肢を提供すべきという意見も見られる<sup>(51)</sup>。

しかし、教育の水準を選択するのは、親であり、子どもは、親を選択できない。昨今のように、教育に対する国の負担が相対的に減少する一方で、家計が子どもの教育費を負担する限り、そして、教育サービスの分化が進む限り、教育費を通して親の所得格差が子どもの教育格差へと連鎖するおそれがあり、そうであれば、人生のスタート時点での機会の平等が達成されるとはいいがたいであろう。

また、政府が教育に力をいれるべき他の理由も存在する。教育は、教育を受ける本人だけでなく、他人にもメリットを及ぼす外部経済効果を持っているからである。経済学が示すように、外部経済効果を持つ財やサービスを市場にゆだねた場合、社会的に最適な水準よりも過少な供

(46) 「ここまで進んだ子どもの学力不安」『週刊ダイヤモンド』96巻14号, 2008.4.5, pp.34-45.

(47) 「加熱する中学受験(上)(中)(下)」『東京新聞』2007.7.10, 2007.7.11, 2007.7.14.

(48) 特に東京23区内では、1990年の27.1%から2006年には37.7%にまで上昇している。データの出典は、Benesse教育研究開発センター「第4回学習基本調査・国内調査(小学生版)」2006による。

(49) 「各国の効果まちまち、導入巡り評価揺れる文科省検討の教育バウチャー」『朝日新聞』2006.9.13.

(50) 小塩隆士「経済学からみた教育改革」『経済セミナー』628号, 2007.7, pp.14-17.

(51) 八代尚宏『「健全な市場社会」への戦略』東洋経済新報社, 2007.

給量となってしまう。この点において、教育サービスへの家計支出に対し、政府が財政的に支援すべきであるとする根拠となろう<sup>(52)</sup>。

教育は、裏を返せば、子どもにとっての学習である。学習は、現在の「遊び」の時間を将来のより豊かな「遊び」に振り替えることである。苦痛を伴うものであるから、なかなか進んで勉強できない、ということもあろう。現在の教育では、荻谷教授の指摘した階層間による学習意欲への格差を埋めることができない。例えば、学校が子どもの自主性を尊重して、学習を強要せず、また、授業時数を削減することは、こうした階層間に存在する学習意欲や学力の格差をより一層顕在化させることにもなる。

以上のことをまとめると、次のようになろう。親の所得格差や教育態度が、子どもの教育水準に及ぼす影響が大きくなっており、子どもたちに機会の平等が保障されていない可能性がある。また、教育には外部経済効果があり、また、親に代わって子どもを勉強させるといった点でも、国が教育に果たす役割は大きい。そして、我が国が個人に自己責任を求めるのであれば、前提となる能力の育成を保障する必要がある。

こうした点から、国は、子どもの教育に積極的に働きかける必要があるだろう。そのための第一歩として、まず教育費の家計負担を代替するよう、公的支出の比率を高めていくことが求められるだろう。とはいえ、我が国の財政状況は、危機的な水準にあるとされている。したがって、親の経済的困難ゆえに、意欲がありながらも十分な教育が受けられない子どもを対象として、教育費を補助するといった直接的な支援策が有効になるのではないだろうか。

例えば、東京都は、低所得世帯を対象に中学校・高等学校の受験生の学習塾代や大学などの受験料を無利子で貸し付ける制度（チャレンジ支援貸付事業）を実施している。さらに、高等学校や大学などへ入学した場合、返済が免除されるとしている。この制度は、親の経済力が理由で、子どもの教育機会に格差が生じるのを防ぐことが狙いであるという<sup>(53)</sup>。こうした格差の連鎖を防ぐ取組は、注目されるものといえよう。

なお、階層による子どもの意欲の格差を経済的支援によってのみ解消することは困難であろう。子どもの意欲を引き出す教育制度を構築することが必要と思われる。こうした制度設計については、本稿の範囲を超えており、ここではこれ以上言及することはできない。しかし、意欲のある子どもへの学習費の支援は、その意欲が報われる事例として、意欲のない子どもたちへと伝播する可能性も見出されるかもしれない。

## おわりに

我が国は、戦後、類のない経済成長を遂げ、1人当たりの国民所得について見ると、世界でも有数の地位を占めるに至っている。Ⅱ章の社会移動の分析でも見たとおり、我が国は、より開放的な社会へと進行した。その結果、これまでの世代は、その能力と意思によって、自らの望む地位に到達することが可能であったと言うこともできる。この中で、公的教育の果たした役割は、少なくないと推測できよう。しかし、すでに述べたように、近年、子どもを取り巻く

(52) 小塩 前掲注(50)

(53) 「東京都、塾代を低所得層に融資、教育機会の格差防ぐ」『日本経済新聞』2008.4.17；東京都福祉保健局・産業労働局「チャレンジ支援特別貸付事業について」平成20年6月26日  
(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2008/06/20i6qf03.htm>)

環境が変化しつつあり、教育を媒介とした、親から子どもへの格差の連鎖が懸念されている。

我が国の政府や社会は、個人の自己責任を重視するようになりつつあるように見受けられる。個人間の競争を通じた社会の発展を企図しているようにも思われる。もちろん、個人が、機会の平等の下に、その能力と努力に対応した報酬を得る社会は、効率性と公正性から見て望ましい社会であることに相違はなかろう。しかし、機会の平等をもたらす教育に対し、国が配分する資源という点では、他国と比較するとその割合は高くはないと言わざるをえない状況にある。さらに、国の教育への関与は減少しつつあり、親の経済力や教育態度が子どもの教育水準を決定するという度合いが次第に大きくなっている。

現在の状況がこのまま継続すると、子どもの教育機会や学習意欲が、親の階層や所得によって決定され、親の格差が子どもに連鎖するような社会となる可能性が強まることにもなる。機会の平等とは、社会に出た後だけでなく、それ以前の教育を受ける段階から準備されるべきものであろう。親の所得や階層によって、機会の不平等が生じ、将来の人生が固定されるようになれば、人々は意欲を失い、活気のない停滞した社会になりかねない。真に望ましい社会を達成するためには、子どもに将来の可能性を等しく与える教育政策が望まれるのではなかろうか。

(かじ よしたか 経済産業課)

### Ⅲ 社会的側面から

## 食育

千葉 諭

## 目次

はじめに	3 食育推進施策の推進体制
I 食育の意義	IV 食育推進施策の動向
II 「食」をめぐる現状と課題	1 食育の総合的な促進に係る基本的施策
III 食育基本法の制定及び食育推進基本計画の策定	2 食育の普及状況
1 食育基本法	3 子どもと食育
2 食育推進基本計画	おわりに

## はじめに

「食」は、子どもたちをはじめ、すべての国民が心身の健康を確保し、生涯にわたって生き生きと暮らしていくために必要不可欠なものである。フランスの政治家・法律家であり、食通としても知られるブリア＝サヴァランが「普段何を食べているのか教えてごらん。君がどんな人だか当ててみせよう<sup>(1)</sup>」と述べているように、「食」は人間形成にも深く関わっている。

ところが、近年、国民の食生活をめぐる環境が大きく変化し、その影響が顕在化している。例えば、栄養の偏り、不規則な食事、肥満や生活習慣病の増加、食の海外への依存、伝統的な食文化の危機、食の安全等、様々な問題が生じている。

このような問題を背景として、食育の重要性が説かれるようになり、平成17（2005）年7月には、国民が生涯にわたって健全な心身を培い豊かな人間性を育むことができるよう、食育に関する施策を総合的かつ計画的に進めることを目的として、食育基本法<sup>(2)</sup>（平成17年法律第63号）が施行された。また、平成18（2006）年3月には、食育基本法に基づき、食育推進会議の下、食育の推進に関する施策の基本的な方針等を示した食育推進基本計画<sup>(3)</sup>が策定され、これに基づき、関係府省等が連携して、食育を国民運動として推進していくこととされている。

現在、食料の需給をめぐる世界の情勢にかつてない変化が生じ、穀物や大豆の国際価格が高騰し、国内の食料品価格や原料調達に大きな影響を与えている。その一方で、我が国の食料自給率は低迷し、また、食品に対する消費者の信頼を揺るがす事件が相次ぐなど、我が国の「食」の在り方が問われている。こうした中で、改めて食育が注目されている。

(1) Brillat-Savarin, *Physiologie du Goût, ou Méditations de Gastronomie Transcendante, ouvrage théorique, historique et à l'ordre du jour dédié aux Gastronomes parisiens*, 1869. (ブリア＝サヴァラン『美味礼賛』1869)

(2) <<http://www8.cao.go.jp/syokuiku/more/law/index.html>>

(3) <<http://www8.cao.go.jp/syokuiku/more/plan/index.html>>

本稿では、食育の意義やその背景、食育基本法や食育推進基本計画の概要とこれに基づく食育推進施策の動向等について概観する<sup>(4)</sup>。

## I 食育の意義

「食育」とは、近年の「食」をめぐる状況の変化に伴う様々な問題に対処し、その解決を目指した取組であるとされる<sup>(5)</sup>。

「食育」という言葉は、既に明治時代に、食養生の指南書「食物養生法」(石塚左玄著、明治31(1898)年初版発行)や小説「食道楽」(村井弦齋著、明治36(1903)年初版発行)の中で用いられているが、一般に定着するには至らなかった。食に関心のある人々が「食育」の語に注目し始めたのは、1990年代以降であり、平成13(2001)年のBSE(牛海綿状脳症)の発生など食品安全をめぐる問題を契機とし、政府の政策課題として位置付けられた<sup>(6)</sup>。「食育」という言葉が広まるにつれ、それまで様々な機会を通じて取り組まれてきた「食」に関する取組みや教育<sup>(7)</sup>も、次第に「食育」という言葉で括られるようになっていった。

平成17(2005)年7月に施行された食育基本法は、食育について、改めてその基本理念を定め、法的根拠を付与したものであるとされる。食育基本法には、食育の定義規定は設けられていないが、その前文において、食育は、生きる上での基本であって、教育の三本の柱である知育、徳育、体育の基礎となるべきものと位置付けられるとともに、様々な経験を通じて、「食」に関する知識と「食」を選択する力を習得し、健全な食生活を実践することができる人間を育てることであるとされている。また、食育は、もとより全国民に必要なものであるが、特に子どもたちに対する食育は、心身の成長及び人格の形成に大きな影響を及ぼし、生涯にわたって健全な心と身体を培い豊かな人間性を育てていく基礎となるものであるとされている。

## II 「食」をめぐる現状と課題

食育は、近年の「食」をめぐる状況の変化に伴う様々な問題を背景として、その必要性が説かれるようになった。こうした「食」に関する問題として、以下のようなものが指摘されている。

### ①食の変化

近年、「外食」あるいは調理済み食品やそう菜、弁当等の「中食」を利用する傾向が増大している。単独世帯の増加、女性雇用者の増加等社会情勢の変化の中で、調理や食事を家の外に依存する食の外部化が進展し、簡便化志向が高まった。

食を通じたコミュニケーションは、食の楽しさを実感させ、人々に精神的な豊かさをもたら

(4) 食育基本法制定以前の食育の経緯や施策については、森田倫子「食育の背景と経緯—『食育基本法案』に関連して—」【ISSUE BRIEF】国立国会図書館調査及び立法考査局, 457号, 2004.10.29.を、欧米の食育事情については、宮本孝正ほか「欧米の食育事情」【ISSUE BRIEF】国立国会図書館調査及び立法考査局, 450号, 2004.4.15.を参照されたい。

(5) 内閣府HP「食育について」〈<http://www8.cao.go.jp/syokuiku/about/index.html>〉

(6) 「『食』と『農』の再生プラン」(平成14(2002)年4月、農林水産省)、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(平成14年6月、閣議決定)(いわゆる骨太の方針2002。「食育」の充実を明記しており、2003年以降の同方針においても「食育」の推進が掲げられている。)等。森田 前掲注(4), pp.5-8を参照。

(7) 取組等を行ってきた関係者で大別すれば、教育関係者や栄養士によって取り組まれてきた「食教育」又は「食に関する指導」、農業関係者によって取り組まれてきた「食農教育」の二系統があるとされる。森田 前掲注(4), pp.4-5を参照。

すと考えられることから、楽しく食卓を囲む機会をもつように心がけることは重要であるが、昨今、生活時間の多様化、単独世帯の増加等とも相俟って、家族と楽しく食卓を囲む機会が少なくなりつつある。家族がともに暮らしている環境下においても子どもだけで食事をとるいわゆる「孤食」や、家族一緒に食卓で特段の事情もなく別々の料理を食べる「個食」が見受けられるとされている<sup>(8)</sup>。

#### ②食に関する理解や判断力の低下

食に関する情報が社会に氾濫し、消費者が食に関する正しい情報を適切に選別し、活用することが困難な状況も見受けられ、健全な食生活の実現に欠かせない食に関する知識や判断力が低下しているとされている<sup>(9)</sup>。

#### ③栄養の偏り

1980年頃には、米を中心とした水産物、畜産物、野菜等の多様な副食から構成され栄養バランスに優れた「日本型食生活」が実現していたが、近年、脂質の過剰摂取等栄養の偏りが見られる<sup>(10)</sup>。

独立行政法人日本スポーツ振興センター「児童生徒の食生活等実態調査結果」(平成17年度)<sup>(11)</sup>によれば、子どもは嫌いな食べ物として野菜をあげる傾向が強いとされている。

#### ④不規則な食事

朝食の欠食に代表されるような、朝・昼・晩の規則的な食事をとらない、いわゆる不規則な食事が、子どもも含めて近年目立つようになってきている。

厚生労働省「国民健康・栄養調査」(平成19年)<sup>(12)</sup>によれば、朝食の欠食率の年次推移は、男女ともに高くなる傾向にあり、平成19(2007)年では、男性は30歳代で最も高く約3割、女性は20歳代で最も高く約2.5割となっている。

また、前掲「児童生徒の食生活等実態調査結果」(平成17年度)によれば、児童生徒の朝食欠食については、「ほとんど食べない」と回答した児童生徒は平成7(1995)年度調査から平成12(2000)年度調査まで微増を続けていたが、平成17(2005)年度の調査結果では、小学校全体では4.1%から3.5%と0.6%減少し、中学校全体では5.2%で増減はなかった。朝食を「食べない」、「食べないことがある」を合わせると、小学校全体では平成12年より0.9%減って14.7%、中学校では0.4%減って19.5%となっており、朝食の欠食率の増加に歯止めがかかったとされている。欠食の主な理由としては「時間がない」、「食欲がない」等である。また、「週に2日以上夜食を食べる」児童生徒は、小学校では16.8%上昇して51.1%、中学校では17.2%上昇して52.1%となっており、児童生徒の生活のリズムが完全に夜型になっていることが窺える。一方、保護者の朝食摂取状況は、児童生徒とは逆に、「ほとんど食べない」保護者が平成12年度調査より、全体で1.2%増えて5.2%となっている。

(8) 家庭における食生活の詳細な調査を実施しているアサツーディ・ケイ200Xファミリーデザイン室長の岩村暢子氏は、家族一人一人が食べたいときに食べたいものを食べる「勝手食い」が増加している実態を報告している。「ストップ!食卓崩壊『孤食』そして『勝手食い』へ」『日本経済新聞』2007.5.12, 夕刊;「壊れる家族、壊れる食卓」『週刊ダイヤモンド』96(29), 2008.7.26, pp.46-48.

(9) 厚生労働省「平成11年 国民栄養調査結果の概要について」2001.3.9.  
<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/0103/h0309-7.html>>

(10) 食育・食生活指針の情報センターHP(e-shokuiku.com)「日本型食生活」  
<[http://www.e-shokuiku.com/guide/4\\_3\\_0.html](http://www.e-shokuiku.com/guide/4_3_0.html)>

(11) <[http://www.naash.go.jp/kenko/siryou/chosa/syoku\\_life\\_h17/chosa\\_h17.html](http://www.naash.go.jp/kenko/siryou/chosa/syoku_life_h17/chosa_h17.html)>

(12) <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/h1225-5.html>>

### ⑤肥満と過度の痩身

近年では、子どもを含めて肥満の増加が見られる。前掲「国民健康・栄養調査」(平成19年)によれば、男性では、すべての年齢階級において、肥満者(BMI<sup>(13)</sup>25以上)の割合が20年前(昭和62年)、10年前(平成9年)と比べて増加傾向であった。女性では、30~60歳代において肥満者の割合が20年前、10年前と比べて減少している一方で、20~40歳代においては低体重(やせ: BMI18.5未満)が増加傾向となっている。

また、女性では現実の体型が「普通」であるにもかかわらず「太っている」と自己評価している者が多く<sup>(14)</sup>、過度の痩身志向の問題も指摘されている。

### ⑥生活習慣病の増加

生活習慣病も増加傾向にあり、前掲「国民健康・栄養調査」(平成19年)によれば、糖尿病が「強く疑われる人」と「可能性が否定できない人」を合わせると、約2210万人にのぼると推計されている。また、メタボリックシンドローム(内臓脂肪症候群)が「強く疑われる人」と「予備群と考えられる人」を合わせた割合は、40~74歳の場合、男性の約2人に1人、女性の約5人に1人にのぼっている。

### ⑦食に関する感謝の念と理解の欠如

我が国では、食品産業や家庭において食べ残しや食品の廃棄を大量に発生させている。食用に向けられる食品資源のうち、5~10%程度がいわゆる食品ロス(本来食べられるものが廃棄されている)と推計<sup>(15)</sup>されており、国民1人1日当たりの供給熱量と摂取熱量のデータの比較では、平成17(2005)年において、供給と摂取の差は、供給熱量の3割に相当する722kcalとなっており、その差は拡大傾向にある<sup>(16)</sup>。また、農林水産省「食品ロス統計調査」(平成19年度)<sup>(17)</sup>によれば、家庭における食品ロス率は3.8%となっており、食べ残し等が出た理由としては、料理の量が多かった、嫌いなものが含まれていた等が挙げられている。

また、毎日の食生活が食に関する人々の様々な知恵や活動に支えられていることについて、都市生活者が日々の生活の中で学び実感することは困難である場合が多い。

### ⑧食の海外への依存の問題

我が国の食料自給率は世界の先進国の中で最低の水準であり、食を大きく海外に依存している。我が国のカロリーベースの食料自給率は、昭和40(1965)年度の73%から昭和50(1975)年度には54%へと短期間に大きく低下した。近年は40%で推移していたが、平成18(2006)年度は39%と9年ぶりに40%を下回った<sup>(18)</sup>。

食料自給率が低下した原因として、食の欧米化等食生活の大きな変化により、国内で自給可能な米の消費が落ち、その一方で、原料や餌となる穀物の大部分を輸入に頼っている油脂や畜

(13) 肥満度の判定: BMI(Body Mass Index)を用いて判定。BMIは「体重kg/(身長m)<sup>2</sup>」により算定。

やせ(低体重): BMI<18.5 正常: 18.5≤BMI<25 肥満: BMI≥25

(14) 厚生労働省「平成14年 国民栄養調査結果の概要について」2003.12.24。

〈<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/12/h12244.html>〉

(15) 農林水産省「食品ロスの現状について」2008.8.8, p.2. 〈[http://www.maff.go.jp/j/study/syoku\\_loss/01/pdf/data2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/syoku_loss/01/pdf/data2.pdf)〉  
既存のデータ(平成17年度)を基にした農林水産省総合食料局の推計による概算値

(16) 同上, p.1. ただし、両熱量は、統計の調査方法及び熱量の算出方法が全く異なり、単純には比較できないため、両熱量はあくまで食べ残し・廃棄の目安として位置付けられている。

(17) 農林水産省「平成19年度食品ロス統計調査(世帯調査)結果の概要」2008.9.2。

〈<http://www.maff.go.jp/toukei/sokuhou/data/loss2007-setai/loss2007-setai.pdf>〉

(18) なお、平成19(2007)年度の概算値では、カロリーベースの食料自給率は、前年度から1ポイント増加し40%となっている(農林水産省「食料需給表(平成19年度版)概要」〈<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/fbs/index.html>〉を参照)。

産物の消費が増えたことが挙げられている<sup>(19)</sup>。

#### ⑨食文化の喪失

国民の生活水準が向上していく中で、人々は多様な食生活を楽しむことが可能となったが、その一方で、我が国各地で育まれてきた多彩な食文化が失われつつあると指摘されている<sup>(20)</sup>。

#### ⑩食の安全上の問題

食品の安全性が損なわれれば、人々の健康に影響を及ぼし、時には重大な被害を生じさせるおそれがある。最近における国内外の事案の発生によって食品の安全性に対する国民の関心が高まっている。

### Ⅲ 食育基本法の制定及び食育推進基本計画の策定

#### 1 食育基本法

##### (1) 食育基本法制定の経緯

「食育基本法案」は、平成16（2004）年3月、第159回国会に、自民及び公明の共同提案により参議院に提出されたが、付託に至らないまま6月3日に撤回され、同日、改めて衆議院に提出された。その後継続審議となり、平成16年12月1日、第161回国会の衆議院内閣委員会において、提案理由説明の聴取が行われた。

実質的な審議は第162回国会で行われ、同法案は、平成17（2005）年4月15日、衆議院内閣委員会において賛成多数で修正議決<sup>(21)</sup>され、4月19日の衆議院本会議において賛成多数で修正議決された。参議院では、6月9日に、参議院内閣委員会において賛成多数で可決、翌10日には、参議院本会議において賛成多数で可決され、成立した。食育基本法は、平成17年6月17日、平成17年法律第63号として公布され、7月15日に施行された。

なお、「食育基本法案」については、民主、社民及び無所属が反対した。その主な理由として、以下の点が挙げられている<sup>(22)</sup>。

- ・食を対象とする政策の大切さを否定するものではないが、食は人生の一番の楽しみの一つであり、安易に権力が介入すべき性質のものではないこと。
- ・既に、文部科学省、厚生労働省及び農林水産省が独自の施策を実施しており、殊更国民や地方自治体に協力や責務を押しつける基本法を制定しなければならない積極的な理由は認められないこと。
- ・そもそも我が国の食品行政は、輸入食品の安全性やBSE問題などを始めとして、様々な矛盾を抱えており、消費者が健全で安全な食生活を送る上で、その前提となる環境が整備されていない。健全で安全な食生活のための情報も環境もないままに、食育の名目で法律を制定し国民や地方自治体に協力を強いることは、国の責任放棄であり、本末転倒であること。
- ・食育にうたわれた基本理念は、基本法を制定することではなく、学校給食制度、栄養士制度等の既存の各種制度・法律を改善し充実していく中で消費者の権利の観点から実現していく

(19) 農林水産省「平成18年度 食料自給率レポート」p.7. <[http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/report18.html](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/report18.html)>

(20) 大内亘「食育基本法について」『水産振興』39(12), 2005.12, p.6.

(21) 法律番号の暦年を改める技術的な修正を内容とする修正案が、自民及び公明の共同提案により提出された。

(22) 第162回国会衆議院内閣委員会議録第9号 平成17年4月15日, pp.8-9.; 第162回国会参議院内閣委員会会議録第13号 平成17年6月9日, pp.10-11を参照。

べきものであり、実態の伴わない名目だけの法制定は、むしろ行うべきではないこと。

## (2) 食育基本法の概要

食育基本法には、食育の位置付け、食をめぐる問題意識、食育推進に関する今後の課題と期待等を含む「前文」に続いて、「基本理念」、国、地方公共団体、教育関係者、農林漁業者、食品関連事業者、国民等の「責務」、「食育推進基本計画の作成」、国及び地方公共団体が講ずべき「基本的施策」、内閣府における「食育推進会議」の設置等についての条文が設けられている。

食育は、その範囲において、栄養面、生活面、安全面、文化面、環境面、生産消費面というような食生活の多面に関わるものであり、また、食育が行われる場面についても、家庭、学校、保育所、社会というように多様である。このような多面かつ多様な食育に関する施策については、まず、進めるべき施策の方向、方針を明らかにする必要がある、その上で効果的な推進体制を定める必要があることから、具体的な個別施策の推進方策を定める「推進法」ではなく、「基本法」の形をとることとされた<sup>(23)</sup>。

表1 食育基本法の概要

1. 目的 国民が健全な心身を培い、豊かな人間性を育む食育を推進するため、施策を総合的かつ計画的に推進すること等を目的とする。
2. 関係者の責務 (1) 食育の推進について、国、地方公共団体、教育関係者、農林漁業関係者、食品関連事業者、国民等の責務を定める。 (2) 政府は、毎年、食育の推進に関して講じた施策に関し、国会に報告書を提出する。
3. 食育推進基本計画の作成 (1) 食育推進会議は、以下の事項について食育推進基本計画を作成する。 ①食育の推進に関する施策についての基本的な方針 ②食育の推進の目標に関する事項 ③国民等の行う自発的な食育推進活動等の総合的な促進に関する事項 ④その他必要な事項 (2) 都道府県は都道府県食育推進計画、市町村は市町村食育推進計画を作成するよう努める。
4. 基本的施策 ①家庭における食育の推進 ②学校、保育所等における食育の推進 ③地域における食生活の改善のための取組の推進 ④食育推進運動の展開 ⑤生産者と消費者との交流の促進、環境と調和のとれた農林漁業の活性化等 ⑥食文化の継承のための活動への支援等 ⑦食品の安全性、栄養その他の食生活に関する調査、研究、情報の提供及び国際交流の推進
5. 食育推進会議 (1) 内閣府に食育推進会議を置き、会長（内閣総理大臣）及び委員（食育担当大臣、関係大臣、有識者）25名以内で組織する。 (2) 都道府県に都道府県食育推進会議、市町村に市町村食育推進会議を置くことができる。

(出典) 内閣府HP <<http://www8.cao.go.jp/syokuiku/about/law/law01.html>>

(23) 食育基本法研究会『Q & A 早わかり食育基本法』大成出版社、2005、p.5。なお、欧米においては、我が国の食育基本法のような法律はないが、食に関する教育は様々な形で行われている。詳細については、宮本ほか 前掲注(4)を参照。

## 2 食育推進基本計画

### (1) 食育推進基本計画策定の経緯

食育推進基本計画は、食育の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食育基本法に基づき、内閣府に設置される食育推進会議（会長：内閣総理大臣）において作成されると定められている。

平成17（2005）年10月19日に開催された第1回食育推進会議において、食育担当大臣を座長とする食育推進基本計画検討会を設置すること等が決定された。検討会においては、平成17年10月から平成18（2006）年2月までの5回にわたり基本計画の内容について審議が行われ、平成18年3月に開催された第2回食育推進会議において、基本計画が決定された。

### (2) 食育推進基本計画の概要

食育推進基本計画は、平成18（2006）年度から平成22（2010）年度までの5年間を対象とする計画として作成され、その内容は、「はじめに」、「食育の推進に関する施策についての基本的な方針」、「食育の推進の目標に関する事項」、「食育の総合的な促進に関する事項」、「食育の推進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」の各事項から構成されている。

食育の推進の目標については、食育を国民運動として推進するためにふさわしい目標として、①食育に関心を持っている国民の割合の増加、②朝食を欠食する国民の割合の減少、③学校給食における地場産物を使用する割合の増加、④「食事バランスガイド」等を参考に食生活を送っている国民の割合の増加、⑤内臓脂肪症候群（メタボリックシンドローム）を認知している国民の割合の増加、⑥食育の推進に関わるボランティアの数の増加、⑦教育ファームの取組がなされている市町村の割合の増加、⑧食品の安全性に関する基礎的な知識を持っている国民の割合の増加、⑨推進計画を作成・実施している都道府県及び市町村の割合の増加、の9つの項目において定量的な目標値が定められている。これらの目標値は、平成22年度までに達成することを目指している（IV 2表2を参照）。

## 3 食育推進施策の推進体制

食育基本法に基づき、食育の推進に関する施策の実施の推進を図ること等を目的とする食育推進会議が内閣府に設置された。同会議は、会長を内閣総理大臣が務め、食育担当大臣、関係国務大臣、食育に関して知識と経験を有する者からなる委員によって構成されている。

内閣府は、食育推進会議の庶務を含め、食育の推進を図るための基本的な施策に関する企画、立案及び総合調整の事務を担うこととなり、文部科学省、厚生労働省、農林水産省等の関係各省庁等との連携を図り、政府として一体的に取り組む体制が整えられたとされている。

また、地方公共団体は、食育基本法において、国の食育推進基本計画等を基本として、管轄する地域の食育推進に関する施策についての「食育推進計画」を作成するよう努めることが求められている。さらに、各地方公共団体は、食育推進計画の作成やその実施を推進するために、条例で定めるところにより「食育推進会議」を設置することが可能となっている。

食育基本法においては、国民、教育関係者、農林漁業者、食品関連事業者や団体等の関係者が自発的に行う活動が、相互に緊密な連携協力を図りながら、あまねく全国において展開され

るように取り組むことを国及び地方公共団体に求めている。また、基本計画では、国や地方公共団体と食育を推進する各種団体やボランティア等が連携し、一体的な食育推進運動を展開することができるよう、全国的かつ横断的な連携・協力を呼びかけ、国民運動として食育を展開していくこととされている。

## IV 食育推進施策の動向

### 1 食育の総合的な促進に係る基本的施策

食育基本法施行以前にも、国においては、食品安全委員会、文部科学省、厚生労働省、農林水産省などが中心となって、様々な食育の取組を進めてきた。また、地方公共団体、民間団体等においても、自発的な食育への取組が行われてきた<sup>(24)</sup>。

食育基本法施行後は、食育基本法に盛り込まれた7つの基本的施策を踏まえ、食育推進基本計画において、「食育の総合的な促進に関する事項」として、7項目にわたる国の取り組むべき基本施策が以下のように定められ、地方公共団体等もその推進に努めることとされている。

#### ①家庭における食育の推進

「生活リズムの向上」、「子どもの肥満予防の推進」、「望ましい食習慣や知識の習得」、「妊産婦や乳幼児に関する栄養指導」、「栄養教諭を中核とした取組」及び「青少年及びその保護者に対する食育推進」

#### ②学校、保育所等における食育の推進

「指導体制の充実」、「子どもへの指導内容の充実」、「学校給食の充実」、「食育を通じた健康状態の改善等の推進」及び「保育所での食育推進」

#### ③地域における食生活の改善のための取組の推進

「栄養バランスが優れた『日本型食生活』の実践」、「『食生活指針』や『食事バランスガイド』の活用促進」、「専門的知識を有する人材の養成・活用」、「健康づくりや医学教育等における食育推進」及び「食品関連事業者等による食育推進」

#### ④食育推進運動の展開

「食育月間の設定・実施」、「継続的な食育推進運動」、「各種団体等との連携・協力体制の確立」、「民間の取組に対する表彰の実施」、「国民運動に資する調査研究と情報提供」、「食育に関する国民の理解の増進」及び「ボランティア活動への支援」

#### ⑤生産者と消費者との交流の促進、環境と調和のとれた農林漁業の活性化等

「都市と農山漁村の共生・対流の促進」、「子どもを中心とした農林漁業体験活動の促進と消費者への情報提供」、「農林漁業者等による食育推進」、「地産地消の推進」及び「バイオマス利用と食品リサイクルの推進」

#### ⑥食文化の継承のための活動への支援等

「ボランティア活動等における取組」、「学校給食での郷土料理等の積極的な導入やイベントの活用」、「専門調理師等の活用における取組」、「関連情報の収集と発信」及び「知的財産立国への取組との連携」

#### ⑦食品の安全性、栄養その他の食生活に関する調査、研究、情報の提供及び国際交流の促進

(24) 詳細については、森田 前掲注(4)を参照。

「リスクコミュニケーションの充実」、「食品の安全性や栄養等に関する情報提供」、「基礎的な調査・研究等の実施」、「食品情報に関する制度の普及啓発」、「地方公共団体等における取組の促進」、「食育の海外展開と海外調査の推進」及び「国際的な情報交換等」

こうした施策を推進するための政府の食育関連予算は年々増加しており、平成20年度は、対前年比16.1%増の129億3700万円（関係4府省の総額。各府省別の内訳は、内閣府3億3700万円、文部科学省17億6600万円、厚生労働省8億8400万円、農林水産省99億5000万円）が計上されている<sup>(25)</sup>。

## 2 食育の普及状況

平成17（2005）年7月に食育基本法が施行されてから3年が経過し、各地で様々な取組が進められているが、食育は国民にどの程度認知され、実践されているのだろうか。食育推進施策の成果や達成度を示す指標である食育基本計画の目標値と現状値（表2参照）等を踏まえ概観する。

平成20（2008）年3月に内閣府が実施した「食育に関する意識調査」<sup>(26)</sup>によれば、食育という言葉を知っている人の割合は、平成19（2007）年3月調査時の65.2%から74.0%に増加し、食育に関心がある人の割合は、平成19年3月調査時の69.5%から75.1%に増加しており、食育に対する国民の認知度は高まってきているといえよう。また、食育インストラクター、食育マイスター、食育士、食育指導士、食育スペシャリストなど食育の指導者を養成する講座の開設や資格認定制度の発足が民間で相次いでいることが報じられている<sup>(27)</sup>。

一方、朝食を欠食する国民の割合は、前述のように（Ⅱ④参照）、小学生については、増加傾向に歯止めがみられたが（平成12（2000）年度4.1%→平成17（2005）年度3.5%<sup>(28)</sup>）、20歳代男性及び30歳代男性については、依然として（平成15（2003）年20歳代男性29.5%、30歳代男性23.0%→平成19（2007）年20歳代男性28.6%、30歳代男性30.2%<sup>(29)</sup>）、平成22（2010）年度の目標値（いずれも15%以下）とは乖離があり、欠食率の減少に向けて、一層の取組が求められている。また、「食事バランスガイド」等を参考に食生活を送っている国民の割合は、前掲「食育に関する意識調査」によれば、平成19年3月調査時が58.8%、平成20年3月調査時が56.7%となっており、ほぼ横這いとなっている。

世界中で8億人を超える人々が飢餓や栄養不足で苦しんでいる<sup>(30)</sup>一方で、我が国では、食品産業や家庭において食べ残しや食品の廃棄を大量に発生させている。日常生活において食料が豊富に存在することが当たり前のように受け止められる傾向にあり、そうした中でモノのありがたさを教えることの困難性も指摘されており<sup>(31)</sup>、食育が国民の間に浸透し実践されるには、時間がかかることも予想される。

(25) 内閣府HP「食育関連予算」〈<http://www8.cao.go.jp/syokuiku/more/budget/index.html>〉

また、農林水産省においては、この他に、「食の安全・安心確保交付金」、「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金」、「地域バイオマス利活用交付金」などにより支援を行うこととされている。

(26) 内閣府食育推進室「食育に関する意識調査報告書」2008.5.

〈<http://www8.cao.go.jp/syokuiku/more/research/h20/pdf/s.pdf>〉

(27) 「食育資格ブーム 知識深め自分を向上…民間認定 続々」『日本農業新聞』2007.10.31. 同記事では、政府が進める食育推進の国民運動として、これらの食育資格の役割や位置付けがあいまいであるとの指摘がなされている。

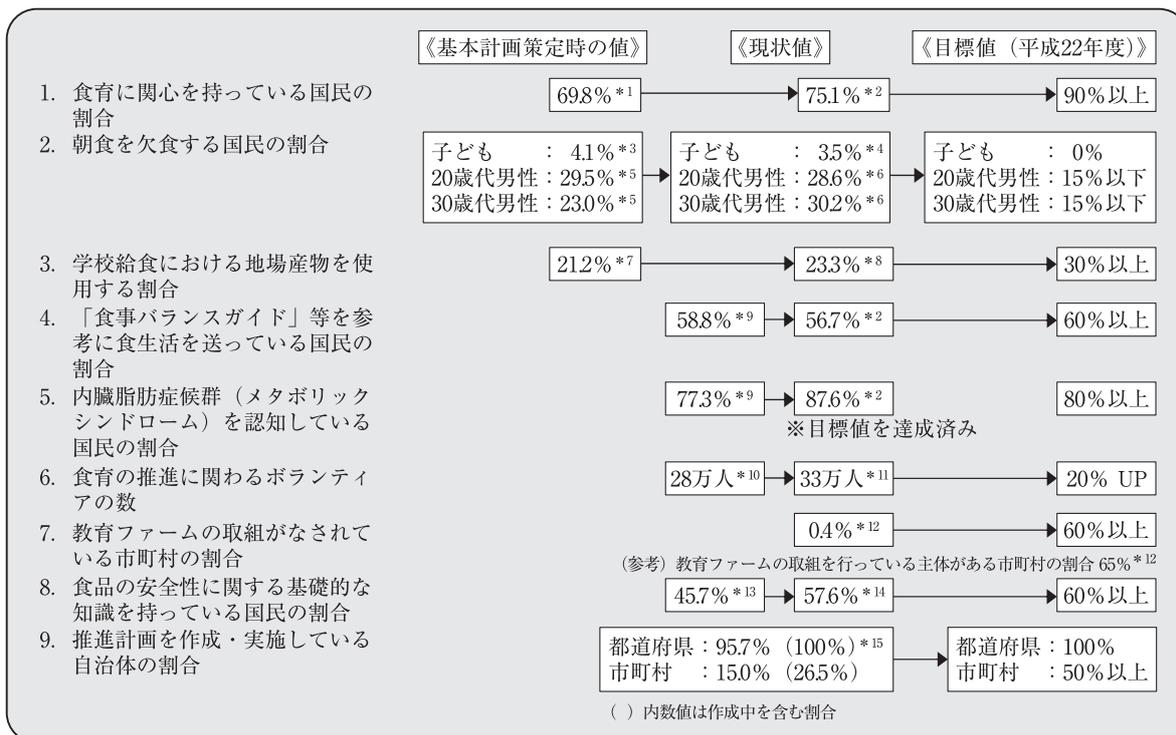
(28) 独立行政法人日本スポーツ振興センター「児童生徒の食生活等実態調査結果」

(29) 厚生労働省「国民健康・栄養調査」

(30) WFP(国連世界食糧計画)「世界の飢餓状況」〈<http://www.wfp.or.jp/kyokai/hunger.html>〉によれば、「世界中には8億5400万人もの飢えに苦しむ人々がいます。そして、6秒に1人、子どもが飢えのために命を落としています。」とされている。

(31) 古谷千絵「論壇 食育に農業問題の視点」『日本農業新聞』2008.7.12.

表2 食育推進基本計画における食育推進に当たっての目標値及び現状値（平成21年1月現在）



\*1 「食育に関する特別世論調査（平成17年7月）」（内閣府）  
 \*2 「食育に関する意識調査（平成20年3月）」（内閣府）  
 \*3 「児童生徒の食生活等実態調査（平成12年度）」（独立行政法人日本スポーツ振興センター）  
 \*4 「児童生徒の食生活等実態調査（平成17年度）」（独立行政法人日本スポーツ振興センター）  
 \*5 「国民健康・栄養調査（平成15年）」（厚生労働省）  
 \*6 「国民健康・栄養調査（平成19年）」（厚生労働省）  
 \*7 （文部科学省学校健康教育課調べ）平成16年度  
 \*8 （文部科学省学校健康教育課調べ）平成19年度  
 \*9 「食育に関する意識調査（平成19年3月）」（内閣府）  
 \*10 （内閣府食育推進室調べほか）平成18年度  
 \*11 （内閣府食育推進室調べほか）平成19年度  
 \*12 「農林漁業体験学習の取組（教育ファーム）実態調査（平成19年度）」（農林水産省）  
 ※市町村等の関係者によって計画が作成され様々な主体による教育ファームの取組がなされている市町村の割合  
 \*13 「食品安全確保総合調査（平成17年度）」（食品安全委員会）  
 \*14 「食品安全確保総合調査（平成19年度）」（食品安全委員会）  
 \*15 （内閣府食育推進室調べ）平成20年6月末日現在

（出典） 内閣府HP 〈[http://www8.cao.go.jp/syokuiku/more/plan/moku\\_gen/index.html](http://www8.cao.go.jp/syokuiku/more/plan/moku_gen/index.html)〉を基に作成。

### 3 子どもと食育

現在、途上国の人口増加や経済発展による穀物需要の増大、地球温暖化など気象変動による生産の不安定化、バイオエタノール生産の増大による食料需要との競合など、食料をめぐる世界情勢にかつてない変化が生じる中で、穀物や大豆の国際価格が高騰し、国内の食料品価格の上昇や原料の調達が困難になるなど、国民生活に大きな影響を与えている。その一方で、我が国の食料自給率は低迷し、また、食品に対する消費者の信頼を揺るがす事件が相次ぐなど、食料をめぐる様々な問題が生じており、我が国の「食」の在り方が問われている。

こうした中、食料の安定供給を図るための方向性について議論し、食料問題に関する認識を

国民全体で共有することを目的として、食料・農業・農村政策推進本部長（内閣総理大臣）の指示により、農林水産大臣主催の「食料の未来を描く戦略会議」が平成19（2007）年7月に立ち上げられた。平成20（2008）年5月に同会議においてとりまとめられた国民へのメッセージ「食料の未来を確かなものにするために」<sup>(32)</sup>では、食料をめぐる様々な問題は、私達自身の未来に関わる重要な問題であり、「特に、学校や家庭などあらゆる教育の場において、食料と農業と生命の大切さを子どもと若者に具体的なかたちで伝えることが重要である」とされている。

子どもたちに対する食育は、心身の成長及び人格の形成に大きな影響を及ぼし、生涯にわたって健全な心と身体を培い豊かな人間性を育てていく基礎となるほか、子どもの頃に身に付いた食習慣を大人になって改めることが困難であることから、極めて重要なものである。

子どもの食生活に大きな影響を与えるのは家庭であり、子どもたちに対する食育の基本は、家庭において父母その他の保護者等が取り組む食育であることに異論を挟む人は少ないだろう。しかしながら、実際には、我が国の社会経済構造等が大きく変化していく中で、国民のライフスタイルや価値観・ニーズが多様化し、これに伴い食生活やこれを取り巻く環境が変化しており、家庭だけで教育することが困難となってきた。

このため、食育推進基本計画では、社会全体で働き方の見直しを進めることに加え、父母その他の保護者や教育、保育等に携わる関係者の意識の向上を図り、家庭や教育、保育等の場が果たすべき重要な役割についての自覚を促すとともに、相互の密接な連携の下、子どもが楽しく食について学ぶことができる取組が積極的に推進されるよう施策を講じるものとされている。

このように食育の推進において学校が大きな役割を担っており、平成20（2008）年には、学校給食法の一部改正<sup>(33)</sup>が行われ、学校における食育の推進を図る観点から、学校給食の目標が改定された。また、「栄養教諭」による学校給食を活用した食に関する指導を推進することとされ、食に関する指導を行うに当たっては、地域の産物を学校給食に活用することその他の創意工夫を行い、地域の食文化に対する児童生徒の理解の増進を図るよう努めることとされた。これにより、食育や地産地消が推進されることが期待されている。

また、埼玉県では、県内の全小中学校に農園を設ける「1学校1農園」構想を打ち出し、通学路沿いに農地を獲得し、農業者の指導を受けながら種まきから収穫まで生育過程を観察・体験し、児童生徒が収穫した農産物は給食で提供するなど食育にも役立てるとしている。埼玉県内の全小中学校（1,277校）について、3年後までに全校導入を目指すとしており<sup>(34)</sup>、今後の動向が注目される。

## おわりに

食育基本法の施行に伴い、食育に対する期待は高まっている。しかし、一方では、これに批判的な意見も見られる。例えば、法案審議時にも指摘された点であるが、「食」という極めて

(32) 食料の未来を描く戦略会議「食料の未来を確かなものにするために」2008.5.7.  
([http://www.maff.go.jp/j/study/syoku\\_mirai/pdf/message.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/syoku_mirai/pdf/message.pdf))

(33) 平成20年1月17日に文部科学大臣に提出された中央教育審議会答申「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取組を進めるための方策について」を踏まえ、平成20年2月29日、第169回国会に、政府から、学校給食法の一部改正を含む「学校保健法等の一部を改正する法律案」が提出され、成立した。なお、法律の施行は、平成21年4月1日からとされている。

(34) 「埼玉県 全小中学校に農園 来年度から本格実施 食農教育を加速」『日本農業新聞』2008.7.11.

個人的な領域への過度の干渉にならないかという点について、懸念が表明されている。すなわち、食育基本法では、食育を「国民運動として」全国において展開すると規定されていることから、国の価値観が押し付けられることにならないかとの懸念、食育が国民の権利ではなく責務とされていることから、国民がこの責務を果たさなかったことによる責任を「自己責任」として問われる危険性への懸念などが指摘されている<sup>(35)</sup>。

また、様々な問題がすべて「食育」により解決されるかのごとく語られる傾向が見られることに対して、疑問を呈する意見がある。すなわち、「食の乱れ」を真に是正するためには、個人・家族のライフスタイルから始まって国の産業構造に至るまでの変革（社会構造の変革）をも視野に入れる必要があるが、食育基本法では、このような社会構造的視点を抜きにした「食育」により、様々な国政の課題（医療費抑制、「食」の安全の確保、食料自給率の向上等）がすべて解決されるかのごとく語られているとの指摘がなされている<sup>(36)</sup>。

食育を推進することはもちろん重要なことであるが、食育は「食」の危機に対する処方箋の一つに過ぎないことに留意することが必要であろう。

（ちば さとし 農林環境課）

---

(35) 佐々木陽子「バンドラの箱をあけてしまった『食育基本法』」『福祉社会学部論集』鹿児島国際大学福祉社会学部、24(4)、2006.3、pp.33-46；佐々木陽子「行財政研究 食育基本法の孕む問題—『食卓を囲む家族』をめぐるポリテクス—」『行財政研究』(63)、2006.10、pp.13-24；池上甲一「食育基本法のねらいを読み解く」『農業と経済』71(12)、2005.10、pp.16-22；新村洋史「食育基本法・食育推進計画の二面性 いま、なぜ『食育基本法』なのか」『クレスコ』6(10)、2006.10、pp.25-29。

なお、食育基本計画においては、「はじめに」の部分で以下のように述べられている。「食生活のあり方は、個人の価値観や考え方に負うところが大きく、その自由な判断と選択に委ねられるべきである。にもかかわらず、国を挙げて食育に取り組まなければならない現状があり、これを看過することなく、食育を国民一人一人に浸透させていくことに最大限の努力を傾注していくことが求められている。この場合において、国民の自発的意思に基づいて健全な食生活が実践されることが基本であり、国民の多様なライフスタイルや価値観等が尊重されるとともに、食育が何らかの強制を伴うものではないことが重要である。」

(36) 佐々木 前掲注(35)を参照。同氏は、これを「食育幻想」への収斂と述べている。

# 青少年の携帯電話等からのインターネット利用の現状と問題

中里 孝

## 目次

はじめに	3 違法・有害情報
I 携帯電話等からのインターネット利用の現状	III フィルタリングサービスによるネット利用制限
1 青少年の携帯電話等利用と保護者の意識	1 フィルタリング
2 携帯サイトとサービスの一例	2 フィルタリングの利用者数と認知度
II 青少年のインターネット利用に関連する事件・問題	3 青少年の携帯フィルタリングサービス加入原則化
1 出会い系サイト	IV 青少年インターネット環境整備法
2 ネットいじめ	おわりに

## はじめに

近年、インターネットを通じて青少年<sup>(1)</sup>が犯罪に巻き込まれるケースが問題となっている。平成19年中に出会い系サイトに関連して被害にあった児童の数は1,100人であり、その96.5%が携帯電話から出会い系サイトにアクセスしていた<sup>(2)</sup>。一方、インターネットの掲示板に犯行予告の書き込みをして逮捕・補導される事件や、インターネットを利用した「ネットいじめ」が問題となるなど、青少年が加害者として報じられるケースも増加している。このように、青少年がインターネットに絡んで事件の当事者となるケースが増加するにつれ、青少年の携帯電話、PHS等(以下、携帯電話等とする)やインターネットの利用のあり方が問題にされるようになった。

また、それまで面識のなかった者同士が、インターネットの「闇サイト」で知り合い、共謀して犯行に及ぶ事件や、自殺志願者が「自殺系サイト」で知り合い、共に自殺を図る事件、インターネットの掲示板などで「苦しまずに楽に死ぬ方法」として、市販の薬剤を混ぜ合わせて有毒な気体を発生させる自殺方法が紹介され、その手法を参考にした自殺が多発する事件<sup>(3)</sup>

(1) 本稿では、「青少年」、「児童」、「子ども」は、いずれも18歳未満のものを指す。主に「青少年」と表記するが、適宜、「児童」、「子ども」の表記を用いることもある。

(2) 警察庁『平成19年中のいわゆる出会い系サイトに関係した事件の検挙状況について』  
 〈<http://www.npa.go.jp/cyber/statics/h20/pdf38.pdf>〉 last access 2008.12.22. 以下のインターネット情報はこの日付による。

(3) この自殺方法の紹介はインターネット上の書き込みが発端とされるが、テレビや新聞等が自殺の方法をセンセーショナルに取り上げたことによって一般に広く流布し、同様の方法による自殺の連鎖が助長された、との批判もある。また、マスコミの報道のあり方については「WHOがまとめた『マスメディアのための自殺予防ガイドライン』の中の「自殺の具体的方法、自殺場所の映像の放映自粛」という基本すら日本の報道では守られていないのだ。」との指摘もある。堤未果「本音のコラム 希望持てる社会に」『東京新聞』2008.5.11, p.27.

などが報じられるにつれ、インターネット上の違法・有害情報に対する何らかの規制が必要ではないかといった声も高まってきた。

パソコンからのインターネット利用が一般に普及し始めたのは、マイクロソフトのOSであるWindows 95が登場した1990年代半ば以降、携帯電話等からのネット接続は、NTTドコモのi-modeが登場した1999年2月以降のことであり、いずれも10年程度しか経っていない。特に携帯電話等からのネット利用については、端末の高機能化、通信速度の高速化やパケット通信料の定額化により、ここ4、5年の進歩のスピードは目覚しく、今の大学生でさえ、中高生が携帯電話等をどのように利用しているかよくわからないともいわれる。

以上のようにインターネットは、ここ10年で急速に普及し始めた技術であるため、国民の間の知識や感覚のギャップが大きく、そのギャップが、青少年の携帯電話等やインターネットの利用の実情を理解する妨げとなっていると思われる。

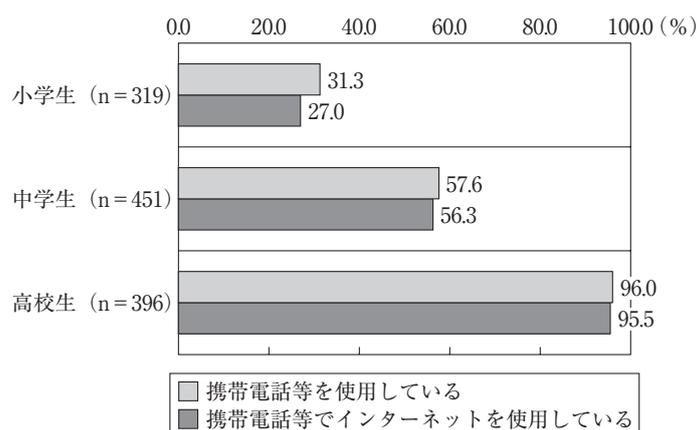
そこで本稿では、青少年と大人との間で利用実態の大きく異なる携帯電話等からのネット利用を中心に、青少年の利用実態と問題点、国および民間の取り組みなどについて整理することとする。

## I 携帯電話等からのインターネット利用の現状

### 1 青少年の携帯電話等利用と保護者の意識

平成19年3月に行われた「第5回情報化社会と青少年に関する意識調査」<sup>(4)</sup>によると、青少年の携帯電話等利用率は、図1のように、小学生31.3(27.0)%、中学生57.6(56.3)%、高校生96.0(95.5)%であり(括弧内は携帯電話等からのインターネット利用率)、推計によると750万人の青少年がインターネットに接続可能な携帯電話等を利用しているとみられている<sup>(5)</sup>。

図1 携帯電話等の使用状況(小・中・高生)



\*「携帯電話等」とは携帯電話及びPHSをいう

(出典) 内閣府『第5回情報化社会と青少年に関する意識調査について(速報)』(<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/jouhou5/g.pdf>)  
(調査時期: 2007.3.)

(4) 内閣府『第5回情報化社会と青少年に関する意識調査』(<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu.htm>)

(5) 総務省『携帯電話等のフィルタリングサービス導入促進に関する総務省の取組』2008.5.  
([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku\\_kondan/kaisai/dai3/3seku/3s-siryou2.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku_kondan/kaisai/dai3/3seku/3s-siryou2.pdf))

同調査<sup>(6)</sup>では、携帯電話等の利用による影響についてのアンケートも行っており、携帯電話等の利用以前と比べて、利用後に「増えたり、広がったりしたもの」について青少年に尋ねたところ、多かった回答は「友人とのコミュニケーション」(75.8%)、「生活の楽しさ・面白さ」(28.9%)、「あなたの行動範囲」(28.3%)、「親(保護者)とのコミュニケーション」(17.2%)、「自分の意見を言う機会」(12.3%)、などの順であった。一方、利用以前と比べて、利用後に「減ったり、狭まったりしたもの」については、「変わらない・ない」(66.1%)が圧倒的に多く、次いで「睡眠時間」(15.6%)、「学習時間」(9.5%)、「孤独感」(8.7%)、「ストレス」(5.3%)などの順であった。以上のことから、青少年自身は携帯電話等の利用による悪影響よりも、良い影響を多く感じていることがわかる(表1を参照)。

表1 携帯電話・PHSの利用前後の変化(青少年の回答)

増えたり、広がったりしたもの		減ったり、狭まったりしたもの	
友人とのコミュニケーション	75.8%	睡眠時間	15.6%
生活の楽しさ・面白さ	28.9%	学習時間	9.5%
あなたの行動範囲	28.3%	孤独感	8.7%
親(保護者)とのコミュニケーション	17.2%	ストレス	5.3%
自分の意見を言う機会	12.3%	トラブルにあう不安	3.4%
変わらない・ない	15.1%	変わらない・ない	66.1%

(出典) 内閣府『第5回情報化社会と青少年に関する意識調査報告書』2007.12.  
 〈<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/jouhou5/index.html>〉を基に筆者作成

次に、保護者を対象としたアンケートの結果をみると、「利用するようになって良かったこと」として多かった回答は「子どもがいる場所が把握しやすくなった」(52.2%)、「帰りが遅くなくても心配がなくなった」(45.1%)、「登下校、塾からの帰宅時などの安心感が増した」(37.4%)、「家族内でコミュニケーションが増えた」(15.2%)、「子どもの交友関係が把握しやすくなった」(12.4%)などの順になっており、「良かったと思うことはない」は10.6%に過ぎなかった。

一方、「問題になったこと」については、「問題になったことはない」(55.5%)が圧倒的に多く、次いで「通信料金が高額になった」(26.1%)、「家でも携帯電話・PHSばかり利用し、勉強する時間が減った」(15.2%)、「交友関係が把握しづらくなる」(9.5%)などの順になっている。以上のように、保護者の側でも携帯電話等の利用による悪影響よりも、良い影響を多く感じていることがわかる(表2を参照)。

しかし、その一方で、同調査<sup>(7)</sup>の「インターネットの利用に関して心配なこと」という問いに対しては、「暴力的な内容、性的な内容、反社会的な内容を含むサイトにアクセスすること」(39.4%)が最も多く、「あまり利用しないので、心配することはほとんどない」との回答は27.6%に過ぎなかった。

以上のことから、多くの保護者が子どもに携帯電話等を利用させることのメリットを実感しながら、同時に子どものインターネット利用についての不安も感じていることがわかる。

(6) 前掲注(4)

(7) 前掲注(4)

表2 携帯電話・PHSを利用するようになって良かったこと、問題になったこと（保護者の回答）

良かったこと		問題になったこと	
子どもがいる場所が把握しやすくなった	52.2%	通信料金が高額になった	26.1%
帰りが遅くなっても心配がなくなった	45.1%	家でも携帯電話・PHSばかり利用し、勉強する時間が減った	15.2%
登下校、塾からの帰宅時などの安心感が増した	37.4%	交友関係が把握しづらくなる	9.5%
家族内でコミュニケーションが増えた	15.2%	帰宅時間が遅くなるなど、生活習慣に乱れが生じる	3.0%
子どもの交友関係が把握しやすくなった	12.4%	出会い系サイトに関連したトラブルや不安	2.7%
良かったと思うことはない	10.6%	問題になったことはない	55.5%

（出典） 内閣府『第5回情報化社会と青少年に関する意識調査報告書』2007.12.

（<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/jouhou5/index.html>）を基に筆者作成

## 2 携帯サイトとサービスの一例

### （1）携帯電話等からのネット利用

インターネットへのアクセス手段は主に、パソコンからのアクセスと携帯電話等からのアクセスがある。平成19年の通信利用動向調査<sup>(8)</sup>によると、インターネット利用者のうち、携帯電話からインターネットを「毎日少なくとも1回は利用」する者の割合は、ほとんどの年代では5割前後であるが、「13～19歳」と「20～29歳」では7割前後に上っている。

携帯電話等から閲覧できるサイトには、パソコンからもアクセスが可能な一般のインターネットサイトと、携帯電話等からの利用を前提とした携帯サイトがある。携帯サイトには、各携帯事業者に申請して登録を受けた公式サイトと、それ以外の一般サイト<sup>(9)</sup>とがある。携帯サイトは、携帯電話等からの利用を前提として作られており、パソコンからはアクセスできないよう設定されているものも多い。そのため、携帯電話等からのネット利用をあまり行わない者にとって、青少年の携帯電話等からのネット利用の実態が見えにくくなっている。

青少年と接する機会のない大人の場合、携帯サイトのどのようなサービスが青少年の間で人気があるか、あまり知らないものと思われる。好きな音楽をダウンロードして、電話や電子メール（以下、メールとする）の着信音に使う「着メロ」や「着うた」のような音楽配信サービスはともかく、SNS<sup>(10)</sup>や「プロフ」のようなコミュニケーション機能を有するサービスについては説明が必要であろう。青少年のインターネット利用の問題を取り上げる際に、必ず指摘されるもののひとつも、このコミュニケーション機能であるため、以下では10代に人気のある代表的なサービスである「プロフ」を例に簡単に説明する。

### （2）プロフ

プロフとは、自分のプロフィールを掲載することのできる簡易なウェブサイトのことであり、主に携帯サイトで利用されているサービスの総称である。「プロフ」という呼び名は「プロフィール

(8) 総務省『平成19年通信利用動向調査の結果』([http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/statistics/data/080418\\_1.pdf](http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/statistics/data/080418_1.pdf))

(9) 「非公式サイト」、「勝手サイト」ともいう。

(10) ソーシャル・ネットワーキング・サービス。利用者間の交流を支援するインターネット上の会員制サービスで、基本的には無料で利用できる。利用者は掲示板や日記、プロフィールの検索機能などを利用して他の利用者とは交流することができる。

ル」に由来しており、名前・ハンドルネーム (HN)<sup>(11)</sup>、性別、誕生日、年齢、趣味、好きな芸能人など、事業者が用意している様々な項目に入力していくことで簡単に作成することができ、写真を掲載することもできる。広告料収入で運営されているサイトが多く、無料で利用できるため<sup>(12)</sup>、経済力のない青少年でも気軽に利用することが可能となっている<sup>(13)</sup>。

登録されているプロフは検索することが可能で、好きなミュージシャンやマンガ、得意なスポーツなど任意の単語を入力して検索することで、同じ趣味を持つ仲間を見つけることができ、掲示板やコメント欄に書き込みをすることで交流を図ることができる。このような機能によって、あまり有名でないミュージシャンのファンや、マイナースポーツの愛好家など、学校や身の回りでは見つけにくい同じ趣味を持つ者と知り合い、仲良くなることができる。また、プロフのアドレスを交換することで、進学やクラス替えなどで初めて知り合った友達の趣味や特技などを簡単に知ることができ、仲良くなるきっかけとすることもできる。

このようにプロフは他者と交流するコミュニケーション機能を有するサービスであるがゆえに、援助交際の相手を募集するために出会い系サイト代わりに利用されるなど、時として不適切な目的に利用されることもある。また、アクセスランキングの上位に表示されたいがために、女子学生が自らの下着姿など過激な写真を掲載し、児童買春・児童ポルノ法違反の容疑に問われるケースも起きている<sup>(14)</sup>。

## II 青少年のインターネット利用に関連する事件・問題

### 1 出会い系サイト

警察庁によると平成19年6月末時点の出会い系サイトの数は約5,000と推計されており<sup>(15)</sup>、平成19年中に出会い系サイトに関係した事件として警察庁に報告された事件は1,753件であった。出会い系サイトを利用して被害にあった被害者1,297人のうち、児童の数は1,100人(1,097人が女子児童)であり、小学生の女子児童も2名含まれていた。児童の96.5%にあたる1,062人は携帯電話から出会い系サイトにアクセスしていた。児童に関する事件の内訳を多い順に挙げると、児童買春・児童ポルノ法<sup>(16)</sup>違反592件(児童買春559件、児童ポルノ33件)、青少年保護育成条例違反386件、児童福祉法<sup>(17)</sup>違反66件、強姦24件などとなっている。また、出会い系サイト規制法<sup>(18)</sup>第6条の不正誘引の禁止に違反して検挙された件数は122件であり、その半数にあたる61件が児童の側からの誘引であった<sup>(19)</sup>。

平成20年上半期については、出会い系サイトに関係した事件として警察庁に報告された事件

(11) インターネット上で用いられる仮名。ペンネームのようなもの。

(12) これはプロフに限ったことではなく、人気のある携帯サイトは、基本となるサービスは無料で利用できるものが多い。このようなサービスの多くは、主に広告料によって収益をあげるサービスモデルであるため、どれだけ多くの利用者に閲覧してもらえるかが鍵であり、利用者を引きつけるための工夫として、無料ゲーム、小説、利用者間の交流の場など様々なコンテンツが提供されている。

(13) 近年では、パケット通信料の定額化が進んでおり、ネット接続の料金に一定の歯止めがかかることも青少年による携帯電話等からのネット利用のハードルを低いものにしていく。

(14) プロフには未成年を自称する女性の裸の写真が掲載されているものもあるが、出会い系サイト等の関係者が自らのサイトに誘導するために作った偽のプロフの可能性もあり、必ずしも女子児童のプロフとは限らない。

(15) 警察庁『出会い系サイトの現状(統計・資料)』〈<http://www.npa.go.jp/cyber/deaimeeting/h19/doc1/1-1.pdf>〉

(16) 児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律(平成11年5月26日法律第52号)

(17) 児童福祉法(昭和22年12月12日法律第164号)

(18) インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律(平成15年6月13日法律第83号)

(19) 前掲注(2)

は前年同期比130件（14.3%）減の777件であり、出会い系サイトを利用して被害にあった児童の数は、前年同期比248人（41.1%）減の356人であった<sup>(20)</sup>。このように出会い系サイトに関連する事件が減少しているが、その理由として、携帯電話等のフィルタリング<sup>(21)</sup>の普及による出会い系サイト利用の減少や、出会い系サイトを利用していた者が、SNSやプロフなど出会い系サイト以外のコミュニケーション機能のあるサービスを利用するようになるなど、「出会い」の手段が多様化・分散化していることなどが可能性として考えられている。なお、平成20年の第169回国会（常会）において、出会い系サイト規制法改正法案が成立し、出会い系サイト事業者を都道府県公安委員会への届出制とすることや、不正誘引の書き込みを知った際の閲覧防止措置義務などが定められ、平成20年12月1日（一部の規定は同年9月）に施行された。また、出会い系サイト規制法施行規則<sup>(22)</sup>の改正により、年齢確認の方法が厳格化されることとなった。

## 2 ネットいじめ

文部科学省が平成19年度に行った「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」<sup>(23)</sup>によると、いじめの認知件数は101,127件（小学校48,896件、中学校43,505件、高等学校8,385件、特別支援学校341件）であり、前年度の調査<sup>(24)</sup>より23,771件減少している<sup>(25)</sup>。しかし、「パソコンや携帯電話等で、誹謗中傷や嫌なことをされる。」いわゆる「ネットいじめ」については、件数も、いじめ全体に占める割合も増加している。「ネットいじめ」については、小学校1.1%、中学校8.4%、高校生20.3%と、年齢があがるにつれて、いじめに占める割合が高まる傾向にあることも見て取れる（表3を参照）。

表3 いじめの認知件数に占める、いわゆる「ネットいじめ」の割合と件数

	小学校		中学校		高等学校		特別支援学校		ネットいじめ合計		いじめ全体
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	
平成18年度	466	0.8	2,691	5.2	1,699	13.8	27	7.0	4,883	3.9	124,898
平成19年度	536	1.1	3,633	8.4	1,705	20.3	25	7.3	5,899	5.8	101,127

（出典） 文部科学省『平成18年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について』2007.11.15.  
 〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/19/11/07110710/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/11/07110710/001.htm)〉 および『平成19年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について』2008.11.20. 〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/11/08111707.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/11/08111707.htm)〉 を基に筆者作成

ネットいじめの特徴としては、①匿名性、②24時間いじめられる、③いつどこで誰から攻撃されるかわからない、④ネット情報を消去できず、被害者は逃げ場がなくなる、といった点が

(20) 警察庁『平成20年上半期のいわゆる出会い系サイトに関係した事件の検挙状況について』  
 〈<http://www.npa.go.jp/cyber/statics/h20/pdf42.pdf>〉

(21) インターネットや携帯サイトへの接続を制限する機能。詳しくは後述する。

(22) インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律施行規則（平成15年10月6日国家公安委員会規則第15号）

(23) 文部科学省『平成19年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について』  
 〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/11/08111707.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/11/08111707.htm)〉

(24) 文部科学省『平成18年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について』  
 〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/19/11/07110710/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/11/07110710/001.htm)〉

(25) 暴力行為については、合計52,756件（前年度より8,135件増加）で過去最多であり、「暴力行為が増えた一方でいじめは減ったというのは考えにくい。」との指摘もある。「社説 いじめ数減少 巧妙陰湿化してないか」『東京新聞』2008.11.21, p.5.

指摘されている<sup>(26)</sup>。また、大人がいじめの実態を把握することが難しいといった特徴もある。ネットいじめの例としては、以下のようなものが挙げられる。

### (1) なりすましメール

なりすましメールとは、メールの送信者を偽装して送信されるメールのことである。なりすましメールはパソコンのメールソフトを使って作成することができる。また、なりすましメールを送信できる携帯サイトも存在するため、パソコンや特別な知識がなくても容易に送ることができる。さらに、携帯電話事業者のメールアドレスとは別の、サブとなるメールアドレスを無料で提供するサイトがあり、これを利用して複数のサブアドレスを持つことも可能であるため、こういったサブアドレスをいじめに利用するケースもある<sup>(27)</sup>。

いじめの例としては、メールの送信者を次々と偽装して送ることで、あたかもクラス全員から嫌われているかのように思わせ、精神的に追い込む事例や、恋人同士の仲を割くために、それぞれに対して送信者を交際相手に偽装した上で、仲違いさせるような内容のメールを送る、といった事例がある。

パソコンのメールと違って携帯電話等のメールの場合、送信者が偽装されていることを見抜くことは困難であるが、なりすましメールやサブアドレスからのメールは、受信設定を変更することによって受信を拒否することが可能であるため、そのような自衛手段の知識を広めることが対策として重要である。なお、メールは手紙やはがきと同様、私信であり通信の秘密にあたるため、第三者が内容を確認することは許されない。アドレスを偽装する行為自体も違法とはいえず、取り締まりが難しいとされる<sup>(28)</sup>。

### (2) チェーンメール

チェーンメールとは、「このメールを10人に転送しないと1週間以内に死ぬ」などといった内容のメールを送りつける「メール版不幸の手紙」のようなものである。いじめに利用される場合、特定の個人への誹謗中傷や個人情報を書いたり、盗撮した画像を添付したりして、「転送しなければ、今度はお前をターゲットにする」などと脅すケースが多い。物理的な手紙とは異なり転送が容易であるため、加速度的に情報が広まりやすく、被害が拡大する傾向がある。

もちろん転送しなかったからといって何かが起きるわけではなく、チェーンメールを転送したかどうかはメールを送りつけてきた者にはわからないため、無視するのが一番の対処法であるが、どうしても心配な場合には、日本データ通信協会の迷惑メール相談センターに携帯電話等のチェーンメール転送用の20個の専用アドレスが用意されているので、これらのアドレスに転送する方法もある<sup>(29)</sup>。

### (3) なりすまし

第三者の名を騙って、いじめのターゲットにメールを送りつける、なりすましメールとは異

(26) 高橋史朗「解答乱麻 ネットいじめを防げ」『産経新聞』2008.7.2, p.28.

(27) サブアドレスはメインアドレスを教えるのが不安な場合や、相手によってアドレスを使い分けたいときなどに利用されるのが主な用途であり、サブアドレスの利用・提供自体に問題がある訳ではない。

(28) 「なりすましメールでイジメ」『読売新聞』2008.7.18, 夕刊 p.1.

(29) 迷惑メール相談センター「撃退！チェーンメール」〈<http://www.dekyo.or.jp/soudan/chain/>〉

なり、いじめのターゲットにされる被害者本人になりすます事例もある。例えば、被害者の名を騙ってインターネットの掲示板に根も葉もないことを書き込んだり、被害者のプロフィールを作成し、そこに「援助交際希望」などの文言とともに、被害者の顔写真、住所、氏名、電話番号、メールアドレスなどを掲載したりするケースがある。

#### (4) 学校非公式サイト（学校裏サイト）<sup>(30)</sup>

上記のような具体的ないじめの手段ではないが、学校非公式サイトの存在がいじめの温床として指摘されることがある。

学校非公式サイトとは、学校についての情報交換を目的として作られたウェブサイトやインターネット上の掲示板で、学校が公式に作成したもの以外のものを指す。サイト名に学校名がつくとは限らず、生徒同士でアドレスを教えあって利用している場合、教師や保護者が検索して発見することは困難である。また、パスワードを設定して、知り合い以外は閲覧できないようにしているサイトもある。大部分は生徒による学校紹介、部活動や文化祭の準備のための生徒同士の情報交換の場、同じ学校に通う生徒同士の交流や雑談の場などであり、学校に関する話題を扱っている普通のウェブサイトや掲示板にすぎない。しかし、何の問題もなかったサイトが、ふとしたきっかけから特定の個人への誹謗中傷やいじめの場に変質することがあり、「学校裏サイト」と呼ばれ、問題視されるようになった。

文部科学省が2008年の1月から3月に行った委託調査<sup>(31)</sup>で、学校非公式サイトを4つに分類して調査した結果は次の通りで、総数38,260件<sup>(32)</sup>のうち、ほとんどが大型掲示板のスレッド<sup>(33)</sup>であった<sup>(34)</sup>。

- ① 特定学校非公式サイト(実在の学校名が付けられた掲示板で管理・運営、利用者は中高生が原則)：858件
- ② 一般学校非公式サイト(特定地域の特定校の中高生だけではなく全国の生徒からの利用を想定したサイト)：1,931件
- ③ スレッド型学校非公式サイト(匿名掲示板)(主として大型掲示板にスレッドとして学校名が掲げられた種類のサイト)：33,527件
- ④ グループ・ホームページ型学校非公式サイト(少人数の生徒らが実在の学校名、クラス、サークル名などを付けて共同管理しているサイト)：1,944件

さらに、同調査<sup>(35)</sup>で群馬、静岡、兵庫の3県について内容を詳しく調査したところ、約2,000

(30) 生徒が学校に関するサイトを立ち上げたり、ネット上で学校に関することを話題にして交流したりすること自体は、なんら問題のある行為ではない。文部科学省の調査においても「裏サイト」ではなく「非公式サイト」として調査していることから、本稿でも「学校非公式サイト」と表記することとする。

(31) 文部科学省「青少年が利用する学校非公式サイト(匿名掲示板)等に関する調査について(概要)」  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/04/08041805/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/04/08041805/001.htm))；  
『青少年が利用する学校非公式サイトに関する調査報告書』([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/index48.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/index48.htm))

(32) 全国webカウンセリング協会が、教育関係者、保護者・PTA関係者向けに作成した「学校裏サイトリンク集」  
(<http://www.web-mind.jp/gus/>)に登録されている「学校裏サイト」の件数は、100,277件(平成20年10月現在)

(33) ある特定の話題に属する一連の投稿のまとまりのこと。隠語的に「スレ」とも表現される。(例：「○×中学について語るスレ」「△□高のみんな集まれ」)。基本的に誰でも新しいスレッドを立てることができる。

(34) この調査ではSNSやパスワードが設定されていて確認できないサイトなどは調査対象になっていない。また、プロフィールなどに利用者が流れている可能性も指摘されている。

(35) 前掲注(31)

件のサイトやスレッドのうち、「キモイ」「うざい」などの誹謗・中傷表現があったのは50%、わいせつな表現があったのは37%、「死ね」「消えろ」「殺す」などの暴力的な表現があったのは27%であった<sup>(36)</sup>。また、同3県の中高生1,522人に対するアンケート調査で、学校非公式サイトを「知っている」と回答したものは33.0%で、「見たことがある」のは全体の23.3%であった。「書き込んだことがある」のは、全体の3.2%にあたる49人、「ほぼ毎日」書き込むのは、全体の0.7%にあたる11人であった。見たことがある生徒の閲覧目的については、「暇つぶし」(76.8%)が最も多かったが、「暇つぶし」目的でアクセスした生徒のうちで書き込みをしている者の割合は高くなかったため、同調査報告書は「先輩や友人から、あるいは、検索エンジン等で情報を得た生徒が興味本位でのぞいてみたものの書き込むまでには至らない程度のユーザが大部分なのではないか、と類推される。」としている。

以上のような、ネットいじめやインターネット上の誹謗中傷については、匿名性が問題として指摘されることがあるが、インターネットの匿名性はあくまで一般の利用者間のものであって、インターネットが完全な匿名の世界である訳ではない。麻薬の取引、児童ポルノなど違法情報については警察がしかるべき手続きに従って捜査し、発信者情報を辿ることができれば、発信者を特定して逮捕することができる。また、名誉棄損や著作権侵害などについては、「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」(いわゆる「プロバイダ責任制限法」。平成13年11月30日法律第137号)に基づいて情報の削除を求めたり、発信者情報の開示請求をしたりすることも可能である。

ネットいじめとして問題になっている事例でも、ネット上の書き込みに関連して中高生が名誉棄損容疑で摘発されている事例はいくつもあり<sup>(37)</sup>、加害者がインターネットの匿名性を、いかなる場合でも個人が特定されない完全なものであると誤解しているか、そもそも結果の重大性を認識しないままに短絡的に行っていると考えられる。

ネットいじめは大きく分けて、ネット上の文字だけのやり取りからくる感情の行き違いが発端となって、ネット上の誹謗中傷などに発展するケース<sup>(38)</sup>と、インターネットとは関係なく、もともと行われていたいじめがインターネットによって顕在化しているケースの2種類がある。後者の場合はインターネット上の問題だけ解決しても本質的な解決とはなりえないが、インターネットがいじめをより悪質なものにしていくケースや、被害がより深刻化しているケースがあることは事実であり、いずれにしても青少年に対する情報モラル教育、インターネット・リテラシー教育の充実が必要である。文部科学省は、学校における情報モラル教育の充実を図るため、教員向けに『情報モラル指導ポータルサイト—やってみよう情報モラル教育—』<sup>(39)</sup>を委託により作成したほか、「子どもを守り育てる体制づくりのための有識者会議」の取りまとめ(第2次)<sup>(40)</sup>の提言を受け、ネットいじめに対応する学校・教員向けに『「ネット上のいじめ」に関する対応マニュアル・事例集』<sup>(41)</sup>も作成した。また、平成20年1月17日の中央教育審議会

(36) 書き込みは大人でも可能なため、情報の発信者すべてが青少年というわけではない。

(37) 「ネット中傷 悪質化」『朝日新聞』2008.1.16, 夕刊 p.15.

(38) ネット上のトラブルが、現実のいじめや事件に発展するケースもある。

(39) 「情報モラル指導ポータルサイト—やってみよう情報モラル教育—」〈<http://kayoo.info/moral-guidebook-2007/>〉

(40) 「子どもを守り育てる体制づくりのための有識者会議まとめ(第2次)」

〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/06/08061612/002.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/06/08061612/002.htm)〉

(41) 『「ネット上のいじめ」に関する対応マニュアル・事例集(学校・教員向け)』

〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/11/08111701/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/11/08111701/001.pdf)〉

の答申<sup>(42)</sup>を踏まえた新学習指導要領<sup>(43)</sup>の全面実施により、小学校では平成23年度から、中学校では平成24年度から情報モラル教育が完全実施される予定である。

また、そもそも携帯電話等を子どもに与え、利用させているのは保護者であるが、保護者がインターネットや携帯電話等についてあまり詳しくないケースも多い。子どものネット利用の問題を改善するためには、保護者がネット利用の問題点を十分認識するとともに、子どもに正しい使い方を教えられるよう保護者自身も正しい知識を身につける必要がある。保護者への啓発活動としては、携帯事業者や各種民間団体による活動のほか、保護者や教育者等を対象に「e-ネット安心講座」の講師派遣を行う「e-ネットキャラバン」という官民挙げての取り組みも行われている<sup>(44)</sup>。

### 3 違法・有害情報

インターネットは様々な情報で溢れ返っており、なかには、麻薬の取引や児童ポルノなどといった違法な情報もある。また、犯罪の共犯者を募るような書き込みの見られる、いわゆる「闇サイト」や、自殺の方法を紹介したり、共に自殺する仲間を募集したりする「自殺系サイト」、アダルトサイトといった、それ自体は違法ではないが、多くの大人が子どもには「有害」であり、見せたくないと思うような情報もある。

違法・有害情報への対応としては、警察によるインターネット上の違法情報を監視するサイバー・パトロールのほか、警察庁の委託を受けた「インターネット・ホットラインセンター」<sup>(45)</sup>による取り組みがある。インターネット・ホットラインセンターは、利用者から違法・有害情報の通報を受け付け、違法情報であれば警察に通報し、有害情報であればプロバイダ等に対して契約約款等に基づく削除の要請を行っている<sup>(46)</sup>。違法情報であれば、警察が現行法に基づいて対応することが可能であるが、違法ではない「有害」情報は、プロバイダに対して情報の削除を要請することしかできない。

内閣府の行った「有害情報に関する特別世論調査（平成19年9月）」<sup>(47)</sup>で、「インターネット上の有害情報が子どもの目に触れないように、国として規制を行うこと」についてどう思うか尋ねたところ、「規制すべきである」（68.7%）と、「どちらかといえば規制すべきである」（22.2%）の合わせて約9割がインターネット上の有害情報を規制すべきと考えているとの調査結果が出た。しかし、何をもって「有害」な情報と感じるかは、個人の価値観や文化・時代背景によって異なるものである上、表現の自由や通信の秘密、知る権利などの重要な権利の侵害ともなりうるため、情報に係る規制は極めて慎重にせざるをえない。また、インターネットは国境を越えるため、国内法の及ばない海外から発信される情報も多く、発信者側の規制は実効性にも問題がある。そのため、有害情報については、インターネット・リテラシーの向上や、フィルタ

(42) 『幼稚園、小学校、中学校、高等学校および特別支援学校の新学習指導要領等の改善について（答申）』  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/news/20080117.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/news/20080117.pdf)

(43) 新学習指導要領 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/index.htm)

(44) e-ネットキャラバン <http://www.fmmc.or.jp/e-netcaravan/>

(45) インターネット・ホットラインセンター <http://www.internethotline.jp/>

(46) 内閣府の『インターネット上の安全確保に関する世論調査（平成19年11月調査）』<http://www8.cao.go.jp/survey/h19/h19-inter/index.html>によると、インターネット・ホットラインセンターについて、「名称だけしか知らない」者の割合が16.6%、「全く知らない」者の割合が70.8%であり、今後、認知度を高めていくことが必要である。

(47) 内閣府『有害情報に関する特別世論調査（平成19年9月）』  
<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/tindex-h19.html>

リングサービスの利用のように、受信者側での対策が現実的な対処方法とされている。そこで、次項では、携帯電話等のフィルタリングサービスについて簡単に説明する。

### Ⅲ フィルタリングサービスによるネット利用制限

#### 1 フィルタリング

フィルタリングとは、インターネットや携帯サイトへの接続を制限する機能であり、携帯サイトのフィルタリングの場合には、携帯事業者提供リスト方式（いわゆるホワイトリスト方式、以下、ホワイトリスト方式とする。）と、特定分類アクセス制限方式（いわゆるブラックリスト方式、以下、ブラックリスト方式とする）の2種類がある。ホワイトリスト方式は、アクセスできるサイトのリストを作り、そのサイト以外には一切アクセスできなくする方式であり、各携帯事業者の公式サイトの一部しか利用できなくなる。ブラックリスト方式は、一般サイトも利用できるが、特定のカテゴリに含まれるサイトへはアクセスできなくする方式である。

ブラックリスト方式の場合、フィルタリングリスト提供会社が携帯サイトを「アダルト」、「ギャンブル」、「出会い」、「コミュニケーション」などのカテゴリに分類し<sup>(48)</sup>、携帯事業者の判断で規制するカテゴリを決めている。フィルタリングリスト提供会社は、あくまでサイトがどのカテゴリに含まれるかを判断し、分類しているのであって、情報の有害性について判断している訳ではない。掲示板・SNS・ブログは「コミュニケーション」のカテゴリに分類されるが、これらのサイトは利用者間の交流が可能であり、見知らぬ者同士の出会いから事件に発展する可能性もあるため、携帯事業者はこのカテゴリを規制対象としている。そのため、ブログや掲示板の内容に関わらずフィルタリングの対象となり、閲覧できなくなるというデメリットがある。また、ネット上のあらゆるサイトがリスト化されている訳ではなく、新たなサイトも次々作られるため、有害情報の含まれるサイトへのアクセスが一切できなくなるという訳でもない。

フィルタリングというと有害サイトを閲覧できなくする機能と思われがちだが、あくまで保護者が子どものネット利用を管理するための手段のひとつに過ぎず、有害サイトだけを適切にブロックし、安心して子どもにネットを利用させられる、といった類のものではない。また、子どもが不適切な情報を発信しないようにすることまでコントロールできるものでもない。フィルタリングサービスを利用しているからといって安心しきって、保護者が子どものネット利用に無関心になることは危険であり、保護者がフィルタリングについて正しい知識を持つとともに、子どものネット利用に関心を寄せることが必要不可欠である。

#### 2 フィルタリングの利用者数と認知度

社団法人電気通信事業者協会（TCA）によると、携帯電話・PHS事業者の提供するフィルタリングサービスの利用者数は、平成18年9月末時点では約63万人であったのが<sup>(49)</sup>、平成20年9月末時点には、約455万人にまで増加している<sup>(50)</sup>。大人が自分の携帯電話でフィルタリングを利

(48) ネットスター株式会社「カテゴリー一覧」〈<http://www.netstar-inc.com/product/category.html>〉

(49) 電気通信事業者協会 〈[http://www.tca.or.jp/press\\_release/2008/0423\\_245.html](http://www.tca.or.jp/press_release/2008/0423_245.html)〉

(50) 電気通信事業者協会 〈[http://www.tca.or.jp/press\\_release/2008/1020\\_258.html](http://www.tca.or.jp/press_release/2008/1020_258.html)〉

用するとは考えにくいいため、ほとんどは青少年の利用する携帯電話であると見られている<sup>(51)</sup>。なお、通信利用動向調査<sup>(52)</sup>によると、平成19年末時点の18歳未満の子どもがいる世帯においては、携帯電話で利用するフィルタリングサービスについて、「よく知っている」が15.0%、「聞いたことはある」が48.3%であり、18歳未満の子どもが利用する携帯電話については、21.6%がフィルタリングサービスを利用していると回答している。

フィルタリングの利用者が急増した理由のひとつとして、平成19年12月に携帯事業者が青少年の利用する携帯電話等には、2008年1月以降、原則としてフィルタリングを適用すると決めたことが挙げられる<sup>(53)</sup>。

### 3 青少年の携帯フィルタリングサービス加入原則化

青少年の携帯ネット利用をめぐる様々な問題が起きたことを受け、平成19年12月、増田総務大臣（当時）が携帯事業者に対して、青少年の携帯電話等へのフィルタリングサービスの導入促進の要請を行った。これを受けた携帯事業者は同月10日、青少年の携帯電話等には原則としてフィルタリングを適用することを発表し、平成20年1月以降、保護者が不要の申し出をしない限り、未成年者の利用する携帯電話等の新規契約の際にフィルタリングサービスに加入させることとした。さらに、すでに契約して利用されている青少年の携帯電話等についても、平成20年夏以降、保護者からの申し出がない限りフィルタリングを適用する方針を示した。しかし、これについては、民間の第三者機関が健全と認定したサイトは閲覧可能にすることなどを求める総務省の要請<sup>(54)</sup>を受け、システム整備や利用者への周知に時間が必要との判断から、携帯事業者は実施時期を見直すことを発表した。その後、平成20年9月、各携帯事業者は10月以降に、既存契約者の青少年の保護者に対して、ダイレクトメール等を通じてフィルタリングサービス加入の意思確認を行い、保護者から不要の申し出がない限り、平成21年1月以降、自動的に<sup>(55)</sup>フィルタリングを適用することなどを発表した。

青少年のフィルタリングサービス利用の原則化は、フィルタリングの利用率向上の一因ともなったが、一方で様々な混乱を引き起こすことにもなった。フィルタリングは、一般には有害サイトへの接続を制限するものと理解されているが、フィルタリングによってアクセスできなくなるのは出会い系サイトやアダルトサイトばかりではない。基本的には有害でないサイトであっても、書き込みさえ出来れば見知らぬ相手と知り合うことが可能であるため、コミュニケーション機能のある様々なサイトがフィルタリングにより閲覧できない状態になった。

無料ゲームやSNSで有名な「モバゲータウン（会員数1,208万人<sup>(56)</sup>）」、プロフ最大手の「前略プロフィール（会員数500万人<sup>(57)</sup>）」、ケータイ小説で有名な「魔法のiらんど（会員数600万人<sup>(58)</sup>）」、

(51) インターネットに接続できる携帯電話を利用している青少年の数については、約750万人との推計値がある。前掲注(5)

(52) 前掲注(8)

(53) 次項で取り上げるフィルタリングサービスの導入促進に向けての取り組みに関しては、事業者ごとに対応の時期や、フィルタリングサービスの内容など異なる点がある。本稿では「携帯事業者の取り組み」として一般化して概要を述べるが、詳細については各事業者のウェブサイト等を参考にされたい。

(54) 総務省「携帯電話・PHSのフィルタリングサービスの改善等に関する携帯電話事業者等への要請」  
[http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080425\\_7.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080425_7.html)

(55) ウィルコムの場合は、端末での操作が必要。

(56) デイー・エヌ・エー（DeNA）『月次推移のご報告（平成20年11月度）」  
<http://www.c-direct.ne.jp/public/japanese/uj/pdf/10110213/20081203164299.pdf>

(57) 「有害サイト規制法成立 ネット業界、監視強める」『日経産業新聞』2008.6.12, p.3.

(58) 魔法のiらんど「事業概要」2008年6月現在 <http://company.maho.jp/business/iland.html>

など青少年に人気のある代表的なサイトは一般サイトであり、掲示板等への書き込みといったコミュニケーション機能も有しているため、基本的には健全なサイトであるにも関わらず、フィルタリングの対象とされた。さらに、防災情報の掲示板や自分のサイトであっても、書き込みができる形式であるために閲覧できなくなるという事態まで生じた。

このように、基本的に健全なサイトであっても書き込みができるからという理由で閲覧が制限され、人気サイトのほとんどが利用できなくなると、青少年が保護者に頼んでフィルタリングを解除してもらおうようになり、かえってフィルタリングが利用されなくなってしまうという懸念が生じた。また、ケータイ小説は作者にも読者にも未成年者が多く、作者が同世代の読者から掲示板に寄せられる感想を読んで励まされたり、影響を受けたりしながら、その後のストーリーを書き綴っていくものであり、作者と読者の相互作用が重要な側面を持つ創作活動であるが、フィルタリングによって書き込みができなくなれば、このような若者の文化や創作活動の場が失われるとする批判もおこった。

個々の端末にインストールして利用するパソコンのフィルタリングソフトの場合、端末ごとに細かい設定をすることができる。そのため、子どもの年齢や発達段階、保護者の教育方針などによって、フィルタリングの範囲を柔軟に変更することができる。一方、携帯電話等の場合、パソコンと同等の機能を有してはいないため、フィルタリングソフトを端末にインストールして利用するのではなく<sup>(59)</sup>、携帯事業者のゲートウェイサーバで一括してフィルタリングを行っている。そのため、携帯電話等のフィルタリングは柔軟性に欠ける、画一的なものとなっており、前述のような混乱を招くこととなった。

多くの基本的に健全なサイトがフィルタリングの対象となってしまうことや、インターネット上の違法・有害情報の規制の立法化の動きに対して危機感を持った業界団体は、平成20年4月8日、健全な携帯サイトを認定する第三者機関「モバイルコンテンツ審査・運用監視機構(EMA)<sup>(60)</sup>」を設立し、申請のあった携帯サイトを審査し、基準を満たせば健全なサイトとして認定することとした<sup>(61)</sup>。認定された後も、運用管理体制が維持されているか定期的に監視されることとされており、認定されたサイトは平成21年1月以降、ブラックリスト方式によるフィルタリングの対象から外される。また、一部の携帯事業者は、利用者の利便性の向上を求める「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」の『中間とりまとめ』<sup>(62)</sup>の結果や総務省の要請<sup>(63)</sup>を受けて、平成21年1月以降、利用者ごとに細かい設定を可能とする機能の提供を予定しており、携帯事業者によるフィルタリング改善の動きも見られる。

さらに、健全な携帯サイトを認定するEMAのほかにも、平成20年4月25日に、学識経験者や有識者の策定によるレーティング<sup>(64)</sup>基準を用いて、ネット全般を対象としてサイトの健全性を認定する第三者機関「インターネットコンテンツ審査監視機構(I-ROI)<sup>(65)</sup>」の同年5月設立が

(59) 一部のPHS端末では可能

(60) モバイルコンテンツ審査・運用監視機構〈<http://www.ema.or.jp/ema.html>〉

(61) 平成20年8月29日、EMAは第一回コミュニティサイト運用管理体制認定制度の認定サイトを発表した。認定されたのは「大集合NEO」「gumi」「GREE」「MySpace モバイル」「魔法のiらんど」の5サイト。その後、月1回のペースで認定サイトを発表している。

(62) インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会『中間とりまとめ』2008.4.〈[http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080425\\_6.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080425_6.html)〉

(63) 前掲注(54)

(64) 映倫管理委員会が、18歳未満の観覧に適していない映画を「R-18」、15歳未満の観覧に適していない映画を「R-15」と区分しているように、ある対象について、何らかの基準に基づいて等級分けを行うこと。

(65) インターネットコンテンツ審査監視機構〈<http://www.i-roi.jp/>〉

発表されるなど、青少年の保護に関連した、民間による様々な自主的取り組みがはじまっている。

#### IV 青少年インターネット環境整備法

総務大臣による携帯事業者へのフィルタリングの普及促進の要請とは別に、インターネット上の違法・有害情報を規制する法律の制定に向けた検討が与野党双方でなされた。自民党内では、内閣部会、青少年特別委員会、総務部会、経済産業部会がそれぞれ規制案を議論し、民主党も独自の法案づくりを進めていた。規制のあり方については、情報の有害性を国が定義し、審査するといった規制色の強い案から、国の関与は最小限とし、民間の取り組みを支援するといった表現の自由を重視した案まで様々であったが、与野党間の協議で合意が成り、平成20年の第169回国会（常会）において「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」（いわゆる「青少年インターネット環境整備法」。平成20年6月11日法律第79号）が議員立法として成立した<sup>(66)</sup>。主な内容は、以下のようなものとなった。

- 1、青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策は、青少年がインターネットを適切に活用する能力を習得することを旨として行われなければならない。
- 2、内閣府に内閣総理大臣を長とする「インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議」を設置し、青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本計画を策定する。
- 3、保護者からフィルタリングサービスを利用しない旨の申出がない限り、携帯事業者は青少年にフィルタリングサービスを利用させなければならない。
- 4、青少年に利用されるインターネット接続機能のある機器は、政令で定める場合を除き、フィルタリングの利用を容易にする措置を講じた上で販売しなければならない。
- 5、特定サーバー管理者は、青少年有害情報が発信されたことを知ったときは、青少年による閲覧ができないようにするための措置をとるよう努めなければならない。
- 6、フィルタリングの調査研究・普及啓発する機関、または技術開発の推進をする機関は、総務大臣及び経済産業大臣の登録を受けることができる。
- 7、国及び地方公共団体は民間のフィルタリング推進機関等の支援に努める。

また、青少年有害情報を「インターネットを利用して公衆の閲覧に供されている情報であって青少年の健全な成長を著しく阻害するものをいう」と定義し、第二条第4項で次のように例示した。

- 一 犯罪若しくは刑罰法令に触れる行為を直接的かつ明示的に請け負い、仲介し、若しくは誘引し、又は自殺を直接的かつ明示的に誘引する情報
- 二 人の性行為又は性器等のわいせつな描写その他の著しく性欲を興奮させ又は刺激する情報

(66) 衆議院においては、全会一致。参議院においては、賛成233票、反対1票であった。

### 三 殺人、処刑、虐待等の場面の陰惨な描写その他の著しく残虐な内容の情報

この法律の制定に際しては、日本新聞協会<sup>(67)</sup>、日本民間放送連盟<sup>(68)</sup>、インターネット関連5社<sup>(69)</sup>、インターネット先進ユーザーの会(MIAU)<sup>(70)</sup>などの関係団体や企業、有識者から相次いで反対や懸念の声が挙げられた。その理由は、概ね次のようなものであった。①情報の内容を法律で規制することは、憲法第21条で保障する表現の自由の侵害につながりかねない。②例示といえども有害情報を法律で規定することは、事実上の情報規制を招く根拠ともなりかねない。③国による「基本計画」の策定や、フィルタリング推進機関の登録・支援を通じて、国が言論・表現に介入する可能性がある。④青少年の保護は、あくまで民間による自主的な取り組みや、教育によるべきである。

以上のように、表現に対する国の介入を懸念する声があったこともあり、参議院内閣委員会において、政府が「事業者等が行う有害情報の判断、フィルタリングの基準設定等に干渉することがないようにすること」などの附帯決議がなされた。この法律は、表現の自由に配慮した規制色の弱いものであるが、法律の施行後3年以内に、施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとしているため、民間の自主的な取り組みや情報モラル教育等によって状況が改善されなければ、規制色が強まる可能性もある。官民挙げて様々な取り組みがなされているところでもあり、今後の動向が注目される。

#### おわりに

青少年によるインターネットや携帯電話等の利用に関連して、様々な問題が指摘されている。しかし、その一方でインターネットによって問題が解消もしくは改善されるケースもある。自殺系サイトで知り合った者同士が、共に自殺を図るケースもあれば、身近な者に相談できない自殺志願者が自殺系サイトで同じ悩みを抱える者と交流し、自殺を踏みとどまるケースもある。ネットいじめもあれば、いじめにあっている者が、匿名性に力を借りてインターネットのいじめ相談サイト等で悩みを打ち明け、匿名の他者からの励ましやアドバイスによって立ち直るケースもある。身の回りの者に助けを求めることが難しい者にとって、ネットを介した繋がりが唯一の救いの可能性である場合も少なくない。

技術自体は善でも悪でもなく、問題はその利用方法にある。インターネットや携帯電話等を所与のものとして育ち、将来の我が国を担っていく世代にとって必要なのは、インターネットや携帯電話等の正の側面と負の側面を正しく理解し、正の側面をできるだけ大きく、負の側面をできるだけ小さくするようコントロールする術を身につけることである。そのためにはまず、青少年を教え、導く立場の大人がインターネットや携帯電話等の利用方法やメリット、デメリット

(67) 日本新聞協会『「青少年のインターネット利用制限の動き」に関する日本メディア開発委員会の意見』2008.5.29.『「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律案」に対する日本新聞協会メディア開発委員会の声明』2008.6.6.〈<http://www.pressnet.or.jp/>〉

(68) 日本民間放送連盟「インターネット上の青少年有害情報規制動向に対する民放連・放送基準審議会の意見」2008.6.2.「インターネット上の「青少年有害情報」規制に関する法律案に対する民放連の意見」2008.6.6.〈<http://www.nab.or.jp/>〉

(69) デー・エヌ・エー、ネットスター、マイクロソフト、ヤフー、楽天『「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律案」に対するインターネット事業者5社の共同声明』2008.6.9.〈<http://blog.dena.ne.jp/press/archives/2008/06/5.html>〉など

(70) MIAUなど「共同声明：私たちは青少年ネット規制法案に反対します」2008.4.22.〈<http://miau.jp/1208861775.phtml>〉

トについて正しく理解した上で、青少年の利用のあり方に関心を払い、見守っていく姿勢が重要であろう。

国としては、青少年インターネット環境整備法が制定されたところであり、基本計画の策定や、それに基づく総合的な施策の動向が注目される。また、民間の団体による自主的な取り組みや、携帯事業者のフィルタリングサービスの改善状況、保護者や青少年の意識の変化にも注視していくことが求められよう。

(なかさと たかし 国土交通課)

# 体験活動をめぐる経緯と課題

西願 博之

## 目次

はじめに	II 実施体制と課題
I 体験活動をめぐる経緯	1 学校の取組み
1 体験活動の種類	2 社会教育分野の活動
2 政府の動向	3 関係者間の連携体制
3 自治体の動向	おわりに
4 体験活動の効果	

## はじめに

少年犯罪、いじめ、不登校、未熟な職業観といった青少年問題の要因として、政府<sup>(1)</sup>、自治体の間では、自己肯定感・自尊感情の弱体化、他者への思いやりの希薄化、コミュニケーション能力の低下等が指摘されてきた。これらの背後にはさらに、少子化、都市化に伴う「遊び」体験の減少等、社会環境の変化という事情もあるといわれる。

また、経済社会の情報化、グローバル化が急速に進行し、将来の見通しを得ることが難しくなる中で、将来の社会を担う青少年は、十分な手がかりを持たずに進路選択を迫られるとともに、環境問題をはじめとする未解決の課題に取り組まざるを得ないという、困難な状況下に置かれている。

以上のような事情を踏まえて、学びの本来的意義を回復し、青少年の社会的自立を促すために、単なる知識の習得にとどまらず、試行錯誤を伴いながらも、あくまで実感を通して、情操、問題解決能力、職業観等を育むことが重要となっている。

確かに、従来の学校教育においても、学校外の社会教育施設<sup>(2)</sup>、社会教育関係団体<sup>(3)</sup>、地域住民等の協力を得ながら、自然観察、職場見学等が行われてきた。また、保護者のニーズ等に

(1) 中央教育審議会「次代を担う自立した青少年の育成に向けて―青少年の意欲を高め、心と体の相伴った成長を促す方策について（答申）」2007.1.30.「第1章 今なぜ、青少年の意欲を高め、心と体の相伴った成長を促す必要があるのか」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07020115/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07020115/001.htm)

同『幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について（答申）』2008.1.17, pp.12-17.  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/news/20080117.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/news/20080117.pdf)

キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書―児童生徒一人一人の勤労観、職業観を育てるために」2004.1.28.「第1章 キャリア教育が求められる背景」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/023/toushin/04012801/002/002.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/023/toushin/04012801/002/002.htm)

(2) 「社会教育施設」とは、「公民館・図書館・博物館を中心として、青少年教育施設・女性教育施設（婦人教育施設・女性の学習支援施設）等の、社会教育活動が展開される、社会教育行政の範疇にある施設」を指す。鈴木真理「社会教育施設 1. 社会教育施設概念」（生涯学習研究 e 事典）  
<http://ejiten.javea.or.jp/content.php?c=TWpZeE56TTE%3D>  
 ここで、「社会教育」とは、社会教育法（昭和24年法律第207号）第2条の定義に従えば、「学校教育法（昭和22年法律第26号）に基づき、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）」を指す。

じて、社会教育独自の取組みも進められてきた。ただし、この間、各種体験活動の効果が確かめられた半面、学校と施設側との間では、体験活動のニーズに係る需給調整（マッチング）をめぐる課題等も現れてきた。また、キャリア教育<sup>(4)</sup>の一環としての職場体験活動をはじめ、個別的な目標を志向した体験活動が広まる中、学校教育と社会教育の関係に着目して、関係動向を大局的に捉え直すことも有益といえる。

そこで、本稿では、今後の青少年問題に重要な意味をもつと思われる、子ども（初等・中等教育段階の児童・生徒）の体験活動をめぐる経緯と課題について概説する。

## I 体験活動をめぐる経緯

本章ではまず、体験活動をめぐるこれまでの経緯を見ていくこととする。

### 1 体験活動の種類

一般に、教育的文脈における「体験活動」とは、諸感覚（視覚、聴覚、触覚等）を通じた直接体験を伴う活動を指し、映像による間接体験、パソコン等を用いた疑似体験とは区別される。このような体験活動は、表1のとおり、自然体験、集団での共同生活等に分類できるが、その方法は必ずしも一様でない。このほか、料理、洗濯といった「生活体験」、職場体験、ボランティア活動等を内包した「社会体験」等の概念も用いられている。

表1 体験活動の種類

自然体験	山や森、川や海など、自然の中でできる様々な体験をすること。
集団での共同生活	キャンプや合宿などで、グループで1泊以上一緒に生活すること
ボランティア活動	報酬を求めず自ら進んで社会のために役立つ活動をすること
勤労生産に関する活動	農業や林業、漁業等での勤労や生産を体験すること
職場体験	商店や企業等で実際の職業を体験すること
芸術・文化に関する活動	音楽、美術、工芸、書道、演劇、ダンス、国内外の伝統芸能などを鑑賞したり、自分でやったりすること
科学技術に関する活動	科学の実験や見学を通して、新たな技術などに触れること
国際交流に関する活動	外国の人と交流し、友好を深めたり文化を学んだりすること
異なる年齢・世代・地域との交流	年齢や生活習慣の違う子どもや大人と交流すること
組織や団体への参画	学校や地域のクラブや行事などに、委員や係として参加すること

(出典) 独立行政法人国立青少年教育振興機構 『「青少年の体験活動等と自立に関する実態調査」報告書 平成18年度調査』 2008, pp.102-105. <[http://www.niye.go.jp/insreport\\_pdf/07honbu0204.pdf](http://www.niye.go.jp/insreport_pdf/07honbu0204.pdf)> を基に筆者作成。

(3) 社会教育法第10条において、「社会教育関係団体」は、「法人であると否とを問わず、公の支配に属しない団体で社会教育に関する事業を行うことを主たる目的とするもの」と定義されている。この中には、ボーイスカウトのような青少年団体、PTA等が含まれる。

(4) キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議 前掲注(1)において、「キャリア教育」は、「児童生徒一人一人のキャリア発達を支援し、それぞれにふさわしいキャリアを形成していくために必要な意欲・態度や能力を育てる教育」、端的には、「児童生徒一人一人の勤労観、職業観を育てる教育」と説明されている。  
<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/023/toushin/04012801/002/003.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/023/toushin/04012801/002/003.htm)>

## 2 政府の動向

### (1) 教育基本法改正まで

#### (i) 文部科学省の取組み—学校教育分野—

過去の学習指導要領を遡ると、1977・1978年改訂版では、集団活動を通じた個性伸長、自主的・実践的態度の育成を目標とする「特別活動」のうち、「学校行事」の一つとして「勤労・生産的行事」が掲げられており、勤労の価値・必要性、社会奉仕の精神を体得させるため、学校内外では、清掃活動、植物栽培等が実施された。次いで、1989年改訂版では、「学校行事」のうち、「集団宿泊的行事」、「奉仕的行事」の充実が図られるとともに、小学校高学年・中学校の「道徳」では、社会奉仕の精神を涵養することが明記され、ボランティア活動への取組みが広がった<sup>(5)</sup>。また、この時期には、国庫補助事業である「自然教室推進事業」<sup>(6)</sup>(1984～1997年度)を通じて、多くの学校では、学校行事に自然体験活動が取り入れられた。

いじめ、不登校等、今日的課題との関わりにおいて体験活動を位置づけた例として、1996年の中央教育審議会（以下「中教審」）第1次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」<sup>(7)</sup>が挙げられる。同答申は、「生きる力」<sup>(8)</sup>を「いかに社会が変化しようと、自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する資質や能力」、「紙の上だけの知識でなく、生きていくための『知恵』とも言うべきもの」等と説明した上、このような能力を「ゆとり」の中で育むため、地域社会における自然体験、生活体験、社会体験の機会拡充を求めた。

翌1997年、神戸市で中学生による連続殺傷事件が発生したのを受けて、中教審は「心の教育」について検討を開始し、1998年の答申「新しい時代を拓く心を育てるために」<sup>(9)</sup>では、自分の大切さに気づかせ、社会貢献の心を育む上で、ボランティア活動がもつ意義が指摘された。さらに、同年の教育課程審議会答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校及び養護学校の教育課程の基準の改善について」<sup>(10)</sup>においても、学校教育で培うべき資質・能力の一つとして、ボランティア精神が挙げられた。

こうした動きを受けて、1998・1999年改訂の現行学習指導要領では、「生きる力」の育成に資する自然体験、ボランティア体験の積極的導入が図られ、教科横断的、探究的な学習を通じて課題発見・解決力を培うため、「総合的な学習の時間」が新設されるとともに、完全学校週5日制の下、土曜日における体験活動の活性化が目指された。

2000年には、小渕恵三首相（当時）の私的諮問機関として発足した教育改革国民会議が、最終報告「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案」<sup>(11)</sup>の中で、自我形成、社会性の育成

(5) 馬場祐次郎「文部科学省におけるボランティア活動支援・推進施策の展開」『生涯学習の支援論』（シリーズ 生涯学習社会における社会教育 5）学文社、2003、p.233。

(6) 自然体験活動推進協議会『青少年の自然体験活動の充実に向けて—青少年の都市と農山漁村の交流活動推進に関する調査研究事業—報告書』2006、p.34。〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/sports/ikusei/taiken/07021609/005.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/taiken/07021609/005.pdf)〉

(7) 中央教育審議会『21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）』1996.7.19。〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/chuuou/toushin/960701.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/toushin/960701.htm)〉

(8) 同上 第1部[2](3) 〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/chuuou/toushin/960701e.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/toushin/960701e.htm)〉

(9) 中央教育審議会『新しい時代を拓く心を育てるために—一次世代を育てる心を失う危機（答申）』1998.6.30。〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/chuuou/toushin/980601.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/toushin/980601.htm)〉

(10) 教育課程審議会『幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校及び養護学校の教育課程の基準の改善について（答申）』1998.7.29。〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/kyouiku/toushin/980703.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/kyouiku/toushin/980703.htm)〉

(11) 教育改革国民会議『教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案』2000.12.22。〈<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>〉

のために、「子どもの自然体験、職場体験、芸術・文化体験などの体験活動を充実する」ことや、「小・中学校で二週間、高校では一か月間、共同生活などによる奉仕活動を行う」ことを提言した。しかし、これに対しては、復古的な道徳的規範を押しつける危険性がある<sup>(12)</sup>等の批判もなされた。

この報告書を受けて、文部省が2001年に策定した「21世紀教育新生プラン」<sup>(13)</sup>では、体験活動振興のための法整備、モデル事業等が盛り込まれ、同年の学校教育法（昭和22年法律第26号）改正により、学校が体験活動の充実に努めるとともに、社会教育関係団体等との連携に十分配慮することが定められた。その具体策に関して、2002年7月の中教審答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」<sup>(14)</sup>では、高校入試におけるボランティア活動の考慮等、体験活動についての社会的認知を高める工夫が挙げられた<sup>(15)</sup>。

#### (ii) 文部科学省の取組み—社会教育分野—

1970年代以降、社会教育分野の審議会においても、青少年にとってボランティア活動がもつ意義が繰り返し強調され<sup>(16)</sup>、文部省では各種施策を展開してきた<sup>(17)</sup>。

学校教育に対する地域社会の関与について、1999年の生涯学習審議会答申「生活体験・自然体験が日本の子どもの心をはぐくむ」<sup>(18)</sup>は、自然体験、お手伝い等の労働体験が豊富な子どもほど、道徳観・正義感が充実しているとの調査結果を踏まえて、子どもの心の成長にとって地域での豊かな体験が不可欠であるとした。これを受けて、「全国子どもプラン（緊急3カ年計画）」（1999～2001年度）の一環として、商店街における職場体験活動等が行われた。

2001年には、学校教育法と同時に社会教育法（昭和24年法律第207号）も改正され、教育委員会の事務として、体験活動の機会を提供する事業を自ら実施するとともに、社会教育関係団体等の事業を奨励することが明記された。さらに、子どものための体験活動、読書活動等を実施する民間団体に対して助成を行うため、「子どもゆめ基金」<sup>(19)</sup>も同年創設された。

完全学校週5日制を契機とした「新子どもプラン」<sup>(20)</sup>（2002～2006年度）においては、「学校内

(12) 佐藤一子『「青少年奉仕活動の義務化」批判—青少年の社会教育と奉仕活動』『教育』51巻6号, 2001.6, pp.16-22.

(13) <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/21plan/main\\_b2.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/21plan/main_b2.htm)>

(14) 中央教育審議会『青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について（答申）』2002.7.29.  
<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/001/020702a.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/001/020702a.htm)>

(15) 1998年の学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）改正により、高等学校においては、校長の判断に基づき、ボランティア活動等、学校外の活動についての単位認定が可能となった。2005年現在、全国の国・公・私立学校の1割弱に相当する472校で、36単位を上限として単位認定が行われている。文部科学省「高等学校教育の改革に関する推進状況」〔第3章2(2)①ボランティア活動等に係る学修の単位認定を実施している学校数〕  
<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kaikaku/2006/016.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/2006/016.htm)>

(16) 社会教育審議会『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について（社会教育審議会答申）』1971.4.30.；同『青少年の徳性と社会教育（社会教育審議会答申）』1981.5.9.；生涯学習審議会「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について（答申）」1992.7.29. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/t19920803001/t19920803001.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t19920803001/t19920803001.html)>  
併せて、「青少年教育に関する施策の流れ」（中央教育審議会スポーツ・青少年分科会青少年教育特別委員会第2回 配布資料3）2008.5.23. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo5/gijiroku/007/08052707/002.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo5/gijiroku/007/08052707/002.htm)>も参照されたい。

(17) 前掲注(5), pp.227-242.

(18) 生涯学習審議会『生活体験・自然体験が日本の子どもの心をはぐくむ（答申）』1999.6.9.  
<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/shougai/toushin/990602.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/shougai/toushin/990602.htm)>

(19) 「子どもゆめ基金」の構想は、超党派の国会議員で構成される「子どもの未来を考える議員連盟」において、民間主体による、子どもの健全育成のための取組みが重視されたことに由来する。この構想は、「21世紀教育新生プラン」に盛り込まれた後、独立行政法人国立オリンピック記念青少年総合センター法（平成11年法律第167号）の改正を経て、基金創設に至った。その原資は、政府出資金120億円及び民間部門からの寄付金約5,000万円であり、体験活動に係る交付実績は、1,667件、9億9,406万円（2007年度 端数は四捨五入）に上っている。文部科学省独立行政法人評価委員会スポーツ・青少年分科会国立青少年教育振興機構部会「独立行政法人国立青少年教育振興機構の平成19年度に係る業務の実績に関する評価」p.項目別-23. <[http://www.niye.go.jp/outline/j\\_teikyuu/pdf/H19hyoukakekka.pdf](http://www.niye.go.jp/outline/j_teikyuu/pdf/H19hyoukakekka.pdf)>

(20) <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/14/05/020520ba.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/14/05/020520ba.pdf)>

外を通じた奉仕活動・体験活動推進事業」(2002年度)及び「地域と学校が連携協力した奉仕活動・体験活動推進事業」(2003～2004年度)の下、「全国体験活動ボランティア活動総合推進センター」が設置されるとともに、国の委託事業として、都道府県・市町村によって<sup>(21)</sup>、「体験活動ボランティア活動支援センター」の設置が進められた(Ⅱ章3参照)。また、行政、学校、民間団体等による協議の場として、「地域教育力・体験活動推進協議会」<sup>(22)</sup>の設置も進められた。

放課後、休日の体験活動に関しては、「子どもの居場所づくり新プラン」(2004年度)及び「地域教育力再生プラン」(2005～2006年度)において、「地域子ども教室推進事業」として、小・中学生が放課後、週末を安全に過ごすための場所が学校、公民館等に用意され、地域住民の協力も得て、各種体験活動が行われた。

### (iii) 他省庁も含めた取組み

他省庁も含めた取組みとして、「全国子どもプラン」では、文部省・農林水産省によって、主に夏休み中の2週間程度、農家等に滞在しながら自然体験、農業体験等に取り組む「子ども長期自然体験村」事業が行われた。次いで、「新子どもプラン」においても、文部科学省・国土交通省・環境省等の「省庁連携子ども体験型環境学習推進事業」が展開された。

2003年には、小泉内閣(当時)の全閣僚を構成員とする青少年育成推進本部が、「青少年育成施策大綱」<sup>(23)</sup>を策定し、青少年育成の基本理念、中・長期的施策の方向性を提示した。その際、規範意識の醸成をはじめ、社会性を育成する上で、ボランティア活動がもつ意義が指摘された。

個別政策領域では、「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」<sup>(24)</sup>(平成15年法律第130号)や「食育基本法」<sup>(25)</sup>(平成17年法律第63号)において、体験活動は、政策手段の一つとして位置付けられた。さらに、2003年に文部科学省・厚生労働省・経済産業省・経済財政政策担当大臣が取りまとめた「若者自立・挑戦プラン」(2006年度終了)においては、「キャリア教育」の手法として職業体験学習が奨励され、文部科学省の「キャリア教育実践プロジェクト」(2005～2008年度)の一環として、中学生が5日間以上の職場体験活動に参加する「キャリア・スタート・ウィーク」事業が、全国各地の指定地域で行われた。

## (2) 教育基本法改正以後

### (i) 文部科学省の取組み—学校教育分野—

教育再生を最重要課題と見なす安倍政権の下、2006年に教育基本法(平成18年法律第120号)

(21) 2005年度以降、各地域の実情に応じた設置がなされた結果、設置主体の内訳は、都道府県レベルにおいて、教育委員会(90.8%)、首長部局(0.0%)、社会福祉協議会(1.5%)、NPO(4.6%)、その他(3.1%)、市町村レベルでは、教育委員会(79.2%)、首長部局(4.8%)、社会福祉協議会(8.9%)、NPO(0.1%)、その他(6.4%)となっている(2006年)。以上のように、多様な設置形態を反映して、各センターの具体的な名称は一様でない。国立教育政策研究所社会教育実践研究センター「体験活動ボランティア活動支援センター等の実態調査」2007, pp.2-3. <<http://volunteer.nier.go.jp/jittai/h18/gaiyou.pdf#page=3>>

(22) 全国体験活動ボランティア活動総合推進センター「奉仕活動・体験活動支援体制全体図」<<http://volunteer.nier.go.jp/outline/index.htm#tag3>>なお、文部科学省に問い合わせたところ、これらの協議会は、2004年度までの事業に当たって設置されたものであり、その後、新規事業の開始に伴い、上記協議会は継続実施されていない。現在、その機能は、「全国体験活動ボランティア活動総合推進センター」に移転されている。なお、自治体の「体験活動ボランティア活動推進センター」も存続している。

(23) 「青少年育成施策大綱」(2003年12月9日青少年育成推進本部決定)<<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/yhonbu/taikou.pdf>>

(24) 「国、都道府県及び市町村は、環境の保全に関する体験学習等の学校教育における環境教育の充実のための措置、環境教育に係る教育職員の資質の向上のための措置その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする。」(第9条第2項)

(25) 「食育は、広く国民が家庭、学校、保育所、地域その他のあらゆる機会とあらゆる場所を利用して、食料の生産から消費等に至るまでの食に関する様々な体験活動を行うとともに、自ら食育の推進のための活動を実践することにより、食に関する理解を深めることを旨として、行われなければならない。」(第6条)本報告書中、千葉論「食育」も参照のこと。

が改正され、教育の目標を定めた第2条では、「豊かな情操と道徳心」(第1号)、「勤労を重んずる態度」(第2号)、「生命を尊び、自然を大切に、環境の保全に寄与する態度」(第4号)等、体験活動に関わりのある諸能力の養成が掲げられた。

これらの規定を踏まえて、2007年の学校教育法改正では、「学校内外における自然体験活動を促進し、生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度を養う」(第21条第2号)等、義務教育の目標が定められた。

以上の経緯に加え、子どもの思考力・判断力・表現力、学習意欲、心身をめぐる課題も考慮して、2008年1月の中教審答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」<sup>(26)</sup>では、「知識基盤社会」<sup>(27)</sup>において必要となる「生きる力」を育むため、言語活動と並んで体験活動の充実が強調された。同答申に沿って改訂された新学習指導要領は、基礎・基本の習得と活用能力の育成を両立させるとともに、「豊かな心」を育む観点から、従来よりも明確に、体験活動の充実化を求めている(表2参照)。

#### (ii) 文部科学省の取組み—社会教育分野—

改正教育基本法では、社会教育(第12条)、学校、家庭及び地域住民等の連携協力(第13条)といった、社会教育に関する規定も拡充された。これを受けて、2008年の社会教育法改正では、学校が社会教育関係団体、地域住民等の協力を得て教育活動を行う場合、学校側の求めに応じて社会教育主事<sup>(28)</sup>が必要な助言を行えることが明記され(第9条の3 第2項)、体験活動の推進等、社会教育行政の積極的関与が図られた。

現行事業として、「青少年体験活動総合プラン」<sup>(29)</sup>の下、「小学校長期自然体験活動支援プロジェクト」、「青少年の課題に対応した体験活動推進プロジェクト」が実施されているほか、各種関連事業<sup>(30)</sup>が進められている。さらに、地域における「学校支援ボランティア」の協力を得て、体験活動を含めた教育活動等の充実を図るため、「学校支援地域本部事業」<sup>(31)</sup>が行われている。

中教審では、2008年4月の文部科学大臣諮問「新しい時代に求められる青少年教育の在り方について」<sup>(32)</sup>を受けて、青少年教育における国・地方・民間の役割、連携体制等について検討中である<sup>(33)</sup>。

#### (iii) 他省庁も含めた取組み

最近では、特に、小学生を対象とした農山漁村体験をめぐる動きが活発である。このような

(26) 中央教育審議会 前掲注(1)(2008.1.17.)

(27) 知識基盤社会(knowledge-based society)の特徴として、①知識には国境がなく、グローバル化が一層進む、②知識は日進月歩であり、競争と技術革新が絶え間なく生まれる、③知識の進展は旧来のパラダイムの転換を伴うことが多く、幅広い知識と柔軟な思考力に基づく判断が一層重要になる、④性別や年齢を問わず参画することが促進される、といった点が挙げられる。同上 p.8.

(28) 社会教育主事とは、都道府県・市町村教育委員会事務局に配置された専門的職員であり、その役割は、「社会教育を行う者に専門的技術的助言と指導を与える」(社会教育法第9条の3 第1項)点にある。具体的な職務内容として、①教育委員会事務局が主催する社会教育事業の企画・立案・実施、②管内の社会教育施設が主催する事業に対する指導・助言、③社会教育関係団体の活動に対する助言・指導、④管内の社会教育行政職員等に対する研修事業の企画・実施が挙げられる。文部科学省「社会教育主事・社会教育主事補について」  
<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/gakugei/syuji/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/gakugei/syuji/index.htm)>

(29) 文部科学省「青少年の体験活動の推進」<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/sports/ikusei/taiken.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/taiken.htm)> ; 同「文部科学省事業評価書—平成21年度新規・拡充等」[27. 青少年体験活動総合プラン(拡充)]  
<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/08100105/031.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/08100105/031.htm)>

(30) 「文部科学省における奉仕活動・体験活動の推進に関する施策(平成20年度)」  
<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/houshi/katsudou/07101716.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/houshi/katsudou/07101716.htm)>

(31) <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/07110104/001/004.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/07110104/001/004.pdf)>

(32) 「新しい時代に求められる青少年教育の在り方について」(2008年4月18日文部科学大臣諮問)  
<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/080418.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/080418.pdf)>

(33) 詳細は、スポーツ・青少年分科会青少年教育特別委員会の議事要旨・配布資料を参照のこと。

表2 小学校学習指導要領（2008年改訂）における体験活動

第1章 総則	第1 教育課程編成 の一般方針	2 「道徳教育を進めるに当たっては、教師と児童及び児童相互の人間関係を深めるとともに、児童が自己の生き方についての考えを深め、家庭や地域社会との連携を図りながら、集団宿泊活動やボランティア活動、自然体験活動などの豊かな体験を通して児童の内面に根ざした道徳性の育成が図られるよう配慮しなければならない。その際、特に児童が基本的な生活習慣、社会生活上のきまりを身に付け、善悪を判断し、人間としてしてはならないことをしないようにすることなどに配慮しなければならない。」
	第4 指導計画の 作成等に 当たって配慮 すべき事項	2 「以上のほか、次の事項に配慮するものとする。」 (12) 「学校がその目的を達成するため、地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。また、小学校間、幼稚園や保育所、中学校及び特別支援学校などとの間の連携や交流を図るとともに、障害のある幼児児童生徒との交流及び共同学習や高齢者などとの交流の機会を設けること。」
第3章 道徳	第3 指導計画の 作成と内容 の取扱い	3 「道徳の時間における指導に当たっては、次の事項に配慮するものとする。」 (2) 「集団宿泊活動やボランティア活動、自然体験活動などの体験活動を生かすなど、児童の発達の段階や特性等を考慮した創意工夫ある指導を行うこと。」
第5章 総合的な学習 の時間	第3 指導計画の 作成と内容 の取扱い	2 「第2の内容（*筆者注:学習指導要領の教科目標を踏まえて各学校が定めた、『総合的な学習の時間』の内容）の取扱いについては、次の事項に配慮するものとする。」 (3) 「自然体験やボランティア活動などの社会体験、ものづくり、生産活動などの体験活動、観察・実験、見学や調査、発表や討論などの学習活動を積極的に取り入れること。」 (4) 「体験活動については、第1の目標（*筆者注:学習指導要領の教科目標）並びに第2の各学校において定める目標及び内容を踏まえ、問題の解決や探究活動の過程に適切に位置付けること。」
第6章 特別 活動	第2 各活動・学校 行事の目標 及び内容	[学校行事] 2 内容 (4) 「遠足・集団宿泊的行事 自然の中での集団宿泊活動などの平素と異なる生活環境にあって、見聞を広め、自然や文化などに親しむとともに、人間関係などの集団生活の在り方や公衆道徳などについての望ましい体験を積むことができるような活動を行うこと。」 (5) 「勤労生産・奉仕的行事 勤労の尊さや生産の喜びを体得するとともに、ボランティア活動などの社会奉仕の精神を養う体験が得られるような活動を行うこと。」
	第3 指導計画の 作成と内容 の取扱い	2 「第2の内容の取扱いについては、次の事項に配慮するものとする。」 (4) 「〔学校行事〕については、学校や地域及び児童の実態に応じて、各種類ごとに、行事及びその内容を重点化するとともに、行事間の関連や統合を図るなど精選して実施すること。また、実施に当たっては、異年齢集団による交流、幼児、高齢者、障害のある人々などとの触れ合い、自然体験や社会体験などの体験活動を充実するとともに、体験活動を通して気付いたことなどを振り返り、まとめたり、発表し合ったりするなどの活動を充実するよう工夫すること。」

(出典) 藤岡恭子「特別活動における『体験活動』の意義」『特別活動』（教師教育テキストシリーズ 12）学文社, 2008, p.112を基に筆者作成。

体験活動に関しては、かつて、安倍内閣が閣議決定<sup>(34)</sup>に基づき設置した教育再生会議において、子どもの社会性・感性を養い、視野を広げるために、中学校での1週間の職場体験活動、高等学校における奉仕活動の必修化と並んで、小学校での1週間の集団宿泊体験、自然体験・農林漁業体験が提唱された経緯がある<sup>(35)</sup>。その後、省庁間の協議等を経て、規範意識等の育成、自然・

(34) 「教育再生会議の設置について」（平成18年10月10日閣議決定）〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/konkyo.html>〉

(35) 教育再生会議『社会総がかりで教育再生を一公教育再生に向けた更なる一歩と『教育新時代』のための基盤の再構築（第2次報告）』2007.6.1, pp.6-7. 〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku/honbun0601.pdf>〉

このほか、教育再生会議『社会総がかりで教育再生を一公教育再生への第一歩（第1次報告）』2007.1.24, pp.11-12.

〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku/honbun0124.pdf>〉；同『社会総がかりで教育再生を一学校、家庭、

地域、企業、団体、メディア、行政が一体となって、全ての子供のために公教育を再生する（第3次報告）』2007.12.25, p.9.

〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku/honbun1225.pdf>〉においても、体験活動の充実が謳われた。

表3 体験活動をめぐる政府の主要動向

年	月	法令・告示、答申等
1996	7	中教審第1次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」
1998	6	中教審答申「新しい時代を拓く心を育てるために」
	7	教育課程審議会答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校及び養護学校の教育課程の基準の改善について」
	12	小・中学校学習指導要領改訂
1999	3	高等学校学習指導要領改訂
	6	生涯学習審議会答申「生活体験・自然体験が日本の子どもの心をはぐくむ」
2000	12	教育改革国民会議最終報告
2001	7	学校教育法、社会教育法改正
2002	4	小・中学校学習指導要領実施
	7	中教審答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」
2003	4	高等学校学習指導要領実施
	12	青少年育成推進本部「青少年育成施策大綱」
	12	小・中・高等学校学習指導要領一部改正
2006	12	教育基本法改正
2007	1	教育再生会議・第1次報告
	1	中教審答申「次代を担う自立した青少年の育成に向けて」
	6	教育再生会議・第2次報告
	6	学校教育法改正
	12	教育再生会議・第3次報告
2008	1	中教審答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」
	1	教育再生会議・最終報告
	2	中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」
	3	小・中学校学習指導要領改訂
	6	社会教育法改正
	7	教育振興基本計画
12	青少年育成推進本部「青少年育成施策大綱」改定	
2009	3	高等学校学習指導要領、改訂予定
	4	小・中学校学習指導要領のうち、総則、道徳、総合的な学習の時間、特別活動等を先行実施予定
2010	4	高等学校学習指導要領のうち、総則、総合的な学習の時間、特別活動を先行実施予定
2011	4	小学校学習指導要領、全面実施予定
2012	4	中学校学習指導要領、全面実施予定
2013	4	高等学校学習指導要領、全面実施予定

(出典) 馬場祐次朗「文部科学省におけるボランティア活動支援・推進施策の展開」『生涯学習の支援論』(シリーズ 生涯学習社会における社会教育 5) 学文社, 2003, pp.239-242等を基に筆者作成。

食に関わる活動についての理解促進を図るため、小学生が1週間、農山漁村体験や自然体験の活動に参加する「子ども農山漁村交流プロジェクト」<sup>(36)</sup>が、総務省・文部科学省・農林水産省のモデル事業として、2008年度に開始された。

改正教育基本法の理念を具体的を実現するため、10年先を見据えた5年間(2008~2012年度)の計画として策定された「教育振興基本計画」<sup>(37)</sup>においても、各種体験活動の推進と並んで、

(36) 総務省ほか「子ども農山漁村交流プロジェクト—120万人・自然の中での体験活動の推進」2007.8.31.  
[http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/nouson/pdf/070831\\_1a.pdf](http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/nouson/pdf/070831_1a.pdf)

(37) 「教育振興基本計画」(2008年7月1日閣議決定) p.16. [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/keikaku/080701/002.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/080701/002.pdf)

全国の小学生が一定期間、自然体験・集団宿泊体験に参加できるよう目指されており、「青少年体験活動総合プラン」における自然体験活動のための指導者養成<sup>(38)</sup>をはじめ、上記プロジェクトの体制整備が進められている。

### 3 自治体の動向

一部自治体の間では、比較的早くから、独自の教育理念に基づき、体験活動の取組みが行われてきた。以下、その代表的事例として、兵庫県の「トライやる・ウィーク」、東京都の教科「奉仕」を紹介する。

#### (1) 兵庫県・「トライやる・ウィーク」<sup>(39)</sup>

1995年の阪神・淡路大震災後、兵庫県教育委員会（以下「県教委」）では、自他の生命・人権を尊重する心、ボランティア精神等、「生きる力」を育むための教育の充実を図っていた。しかし、1997年、県内で中学生による連続殺傷事件が起きたのを受けて、県教委と神戸市教育委員会は、有識者を含めた「心の教育緊急会議」を設置し、「心の教育」の充実について検討を開始した<sup>(40)</sup>。その後、「心の教育の充実に向けて」<sup>(41)</sup>と題するまとめの中で、教職員以外の大人から多様な生き方・価値観を学ぶため、中学校での長期体験活動等が提言されたのを受けて、県教委は1998年より、全県下公立中学校2年生が校外で1週間の体験活動を行う「地域に学ぶ『トライやる・ウィーク』」事業を実施してきた。

この事業の特徴として、①長期間（5日間）の実施<sup>(42)</sup>、②少人数単位での受入れ、③生徒本人たちに体験希望先を考えさせる仕組み、④学校、地域、家庭が連携した受入れ先の開拓、⑤事故に対する細心の注意、⑥自治体内のすべての公立中学校における実施、⑦学校、地域、家庭の主体性優先、といった点が挙げられ<sup>(43)</sup>、例年、約8割の生徒が、ボランティアによる指導を受けながら、地元商店街等で職場体験活動に取り組んできた。

この事業を一部参考にして、富山県でも1999年以来、公立中学校2年生が事業所、福祉施設等で1週間の体験活動に取り組む「社会に学ぶ『14歳の挑戦』」<sup>(44)</sup>事業を行ってきた。兵庫・富山両県の事例は、政府の「キャリア・スタート・ウィーク」事業と比べた場合、自治体の先駆的取組みとして評価することができる。

(38) 「青少年体験活動総合プラン 小学校長期自然体験活動支援プロジェクト 自然体験活動指導者養成事業」  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/sports/ikusei/taiken/08070308.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/taiken/08070308.htm)

(39) 事業概要について、兵庫県教育委員会「地域に学ぶ中学生・体験活動週間『トライやる・ウィーク』」（キャリア・スタート・ウィーク推進連絡会議第1回 配布資料6）2005.11.30.  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/032/shiryo/06011001/006.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/032/shiryo/06011001/006.pdf)

(40) 兵庫県教育委員会「地域に学ぶ中学生・体験活動週間『トライやる・ウィーク』—青春への助走 指導の手引」平成20年版、p.1. <http://www.hyogo-c.ed.jp/~gimu-bo/tryyaru/sidounotebiki20.pdf>

(41) 心の教育緊急会議「心の教育の充実に向けて」1997.10. [http://www.hyogo-c.ed.jp/~inochi/pdf/0/1997\\_3.pdf](http://www.hyogo-c.ed.jp/~inochi/pdf/0/1997_3.pdf)

(42) 全国の公立中学校における、職場体験活動の期間別実施状況は、1日（17.6%）、2日（26.4%）、3日（30.6%）4日（3.7%）、5日（21.2%）、6日以上（0.6%）となっている（2007年度）。国立教育政策研究所生徒指導研究センター「平成19年度職場体験・インターンシップ実施状況等調査結果（概要）」2008.8.5.  
<https://www.nier.go.jp/shido/centerhp/20i-ship/i-ship20.pdf>

(43) 玄田有史・岡田大作「若年就業対策としての『14歳の就業体験』支援」（ESRI Discussion Paper Series, No.100）内閣府経済社会総合研究所、2004、p.2. [http://www.esri.go.jp/jp/archive/e\\_dis/e\\_dis100/e\\_dis100a.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis100/e_dis100a.pdf)

(44) 富山県教育委員会「社会に学ぶ 14歳の挑戦」[http://www.pref.toyama.jp/cms\\_cat/105040/kj00001004.html](http://www.pref.toyama.jp/cms_cat/105040/kj00001004.html)

## (2) 東京都・教科「奉仕」

東京都教育委員会は、2004年の「東京都教育ビジョン」<sup>(45)</sup>において、子どもの規範意識、公共心、学ぶ意欲、忍耐力等が弱体化しているとの認識に基づき、社会のルール、マナーを言葉で教えるだけでなく、体験的に学ばせる必要性を指摘した。その後、カリキュラム開発と並行して、一部の試行校等における研究を経て、2007年度より、全都立高校で必修<sup>(46)</sup>教科「奉仕」が実施されている。これまで生徒は、主に清掃活動、保健・医療・福祉分野の活動等に取り組んできた<sup>(47)</sup>。

公立高校における社会奉仕体験活動<sup>(48)</sup>必修化は、都道府県レベルではこれが初めてであり、今後、横浜市でも、「横浜市立高校社会体験プロジェクト」として、社会参画意識等を育むため、社会貢献を目的とした体験活動が必修化される予定である<sup>(49)</sup>。

## 4 体験活動の効果

これまで、国の機関（国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、独立行政法人国立青少年教育振興機構国立オリンピック記念青少年総合センターほか）、自治体、研究者等によって、体験活動の効果に関する実証研究が蓄積されてきた<sup>(50)</sup>。

### (1) 自然体験活動

自然体験活動に関しては、活動体験の多い子どもほど、自立している<sup>(51)</sup>、道徳観・正義感が強い<sup>(52)</sup>、子どもの学習意欲が強い<sup>(53)</sup>、といった相関が見出されており、このような体験活動の有効性を示す論拠として用いられてきた。特に、宿泊を伴った自然体験活動は、①達成動機<sup>(54)</sup>の向上、②有能感の向上、③自律心の向上、④他者受容感・凝集性<sup>(55)</sup>の向上、⑤自己決定感の向上、

(45) 東京都教育庁「東京都教育ビジョン」2004.4.

〈<http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/soumu/vision/saisyu/honbun.pdf>〉

(46) 「必修」の根拠は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（昭和31年法律第162号）第23条及び第33条に基づき東京都教育委員会が改定した、「東京都立高等学校教育課程編成基準」に求められる。「奉仕」カリキュラム開発委員会「『奉仕』カリキュラム開発委員会報告書—奉仕体験活動の必修化に向けて」2006.7, pp.24-29.

〈<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2006/07/DATA/20g7r400.pdf>〉

(47) 日本青年奉仕協会「地域における高校生の奉仕活動の実施に関する調査研究事業」2008, p.12.

〈[http://www.jyva.or.jp/program/houshi/pdf/houshi\\_all.pdf](http://www.jyva.or.jp/program/houshi/pdf/houshi_all.pdf)〉

(48) 東京都・教科「奉仕」の活動内容は、本稿表1の「ボランティア活動」に比較的近いが、「ボランティア（自発的）活動の必修化」という語義上の矛盾を避けるため、本稿では、教科「奉仕」について、「社会奉仕体験」の総称を用いることとする。この概念は、学校教育の文脈において、社会奉仕の精神を涵養することを目的とした体験活動を指し、ボランティア活動等に対する上位概念である。第151回国会参議院本会議録第32号 平成13年6月15日 p.4における遠山敦子文部科学大臣の発言。

(49) 横浜市教育委員会「横浜市高校版学習指導要領 総則 素案」2008.3, p.4.

〈[http://www.city.yokohama.jp/me/kyoiku/plan\\_hoshin/plan7000\\_pdf/soan\\_zentai.pdf](http://www.city.yokohama.jp/me/kyoiku/plan_hoshin/plan7000_pdf/soan_zentai.pdf)〉

「横浜市立高9校、社会体験義務化 年間30時間程度」『朝日新聞』（神奈川版）2008.4.16, p.26.

(50) 本節で紹介するもののほか、全国都道府県教育長協議会第1部会『体験活動の充実のための取組と特別支援教育の推進のための取組について』2007, pp.29-35. 〈<http://www.kyoi-ren.gr.jp/report/H18bukai/H18houkokusho1bukai.pdf>〉も参照されたい。

(51) 独立行政法人国立青少年教育振興機構教育事業部調査研究・情報課編『「青少年の体験活動等と自立に関する実態調査」報告書—平成18年度調査』2008, p.5. 〈[http://www.niye.go.jp/insreport\\_pdf/07honbu0203.pdf](http://www.niye.go.jp/insreport_pdf/07honbu0203.pdf)〉

(52) 独立行政法人国立青少年教育振興機構国立オリンピック記念青少年総合センター編『「青少年の自然体験活動等に関する実態調査」報告書—平成17年度調査』2006, pp.15-16. 〈[http://www.niye.go.jp/insreport\\_pdf/17taicho3.pdf](http://www.niye.go.jp/insreport_pdf/17taicho3.pdf)〉

(53) 文部科学省『平成14年学習意欲に関する調査研究』前掲注(1)(2007.1.30)。「図37 自然に触れる体験をしたとき勉強に対してやる気になるか」に引用 〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07020115/005.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07020115/005.htm)〉

(54) 「達成動機」とは、「ある優れた目標を立て、それを高い水準で完遂しようとする動機づけ」を指す。中島義明ほか編『心理学辞典』有斐閣、1999, p.563.

(55) 「凝集性」とは、「メンバーを自発的に集団に留まらせる力」を指し、「凝集性の高い集団は、メンバー間での相互理解・受容、役割分化、類似した意識・態度、相互魅力などにより特徴づけられる場合が多い。」同上 p.185.

⑥自然意識<sup>(56)</sup>・感性の向上、⑦生きる力の向上、⑧正義感・道徳心の向上、といった効果をもつことが確認されている<sup>(57)</sup>。

## (2) 集団での共同生活

集団での共同生活のうち、「公民館や青少年教育施設<sup>(58)</sup>等の施設に、子どもたちが一定の期間寝食を共にしながら学校に通う活動（学校の部活動での合宿や学校の休業期間中のキャンプ、山村留学等を除く）」<sup>(59)</sup>と定義される「通学合宿」の効果として、市町村及び国立・都道府県立青少年教育施設の間では、集団生活による仲間づくり、協調性の向上についての評価が特に高い。次いで、生活体験による基本的な生活習慣の形成も、高く評価されている<sup>(60)</sup>。

## (3) 社会奉仕体験活動

清掃活動等の効果として、東京都・教科「奉仕」の場合、一部学校の生徒を対象としたアンケート調査では、体験活動が「自分にとってプラスになった」、「社会にとってプラスになった」という肯定的感想が過半数に達している<sup>(61)</sup>。

## (4) 職場体験活動

職場体験活動の効果として、全国の国・公・私立中学校の間では、「『職業観・勤労観』が芽生え、職業や働くことへの関心が高まってきた」との認識が普及しており、「学習活動全般への意欲が向上してきた」との評価も比較的高い<sup>(62)</sup>。

兵庫県・「トライやる・ウィーク」の場合、①学校と地域との関係強化、②不登校状況の改善、③生徒が自信・自己有用感を獲得、④労働の意義についての理解や進路意識の向上、といった効果が確認されている<sup>(63)</sup>。また、埼玉県教育委員会が、中退者の多い公立高校で実施した「自分発見！高校生感動体験プログラム事業」の場合、1年生全員が事業所、農家、福祉施設等で5日間の就労体験活動を行ったところ、学習の意義が明確化されるなどして、参加校全体における1年生の中退率が20.5%（2006年）から17.1%（2007年）に低下した<sup>(64)</sup>。

(56) 「自然意識」とは、「自然観や知識」と同義である。文野洋ほか「小笠原の子どもたちの自然意識調査—動植物の知識について」『小笠原研究年報』24号、2000年度、p.1。

(57) 前掲注(6)、p.53。<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/sports/ikusei/taiken/07021609/001.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/taiken/07021609/001.pdf)>

(58) 「青少年教育施設」とは、青少年のための各種研修、団体の活動拠点として設けられた社会教育施設の総称であり、「少年自然の家」、「青年の家」、「児童文化センター」等が含まれる。佐久間章「青少年教育施設 1. 青少年教育施設の種類」(生涯学習研究 e 事典) <<http://ejiten.javea.or.jp/content.php?c=TWpRME5qTTE%3D>>

(59) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター編『地域における「通学合宿」の実態に関する調査研究報告書—平成18年度社会教育事業の開発・展開に関する調査研究事業』2007、p.i。<<http://www.nier.go.jp/jissen/chosa/18chiiki/chiiki-1.pdf>>

(60) 同上 p.28。<<http://www.nier.go.jp/jissen/chosa/18chiiki/chiiki-4.pdf>>

(61) 前掲注(47)、pp.27-28。

(62) 国立教育政策研究所生徒指導研究センター「職場体験・インターンシップに関する調査研究報告書」2007.3、pp.5、53-56。<<http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/i-s/ho-2.pdf>>

(63) 「トライやるウィーク」評価検証委員会『地域に学ぶ「トライやるウィーク」—10年目の評価検証（報告）』2008、pp.9、11、33、40-41。<<http://www.hyogo-c.ed.jp/~gimu-bo/houkoku/tryaru.pdf>>

(64) 埼玉県教育委員会生徒指導室「自分発見！高校生感動体験プログラム実施校の中途退学者数（平成19年度）」<[http://www.pref.saitama.lg.jp/A20/B100/jibun/H19jibun\\_chutai\\_kai\\_20080829.pdf](http://www.pref.saitama.lg.jp/A20/B100/jibun/H19jibun_chutai_kai_20080829.pdf)>；「公立高校の中退者大幅減 中退率（19年度）2%台に抑制」『教育新聞』2008.5.19、p.1。

## II 実施体制と課題

以上、体験活動をめぐる経緯について、行政上の取組みを整理した。

本章では、地域、家庭の教育力低下に伴い重要性が増している、学校教育における体験活動に焦点を当てて、その実施体制と課題について説明する。

### 1 学校の取組み

都道府県・市町村教育委員会では、環境行政等を所管する首長部局とも連携して、体験活動に係る施策の方針を定めるとともに、活動プログラムの開発に当たっている。

各学校では、学校目標にふさわしい活動内容を決定する際、自然環境、産業立地等、教育資源の有無に影響される面があるとはいえ、特に、子どもの発達段階に対する配慮が重要となる。中教審答申<sup>(65)</sup>に従えば、小学生は、学年が進むにつれて自己を相対化できるようになり、自己と対象の関係が意味をもつので、自然の中での集団宿泊活動が有効となる。これに対して中学生は、未熟ながらも大人に近い心身の力を備えており、大人社会と関わる中で社会的責任を果たすこと等に気付いていくので、職場体験が有効となる。高校生になると、思春期の混乱を脱して大人社会での生き方を探求することが課題となるので、奉仕体験、就業体験が有効とされている。

実際の活動状況を見ると、抽出調査<sup>(66)</sup>の結果として、小学校5年生のうち86.1%（2006年）の者が、学校が実施する自然体験活動に参加している（表4）。また、全国の公立中学校を対象とした悉皆調査によると、職場体験活動の実施率は95.8%に達し、このうち、主に2年生が活動を行っている学校は85.8%に上る<sup>(67)</sup>。以上から、上記答申の趣旨は、比較的高い水準で実現されているといえる。

施策実施上の課題として、都道府県・市町村教育委員会からは、予算不足、活動場所・時間の確保等が挙がる一方<sup>(68)</sup>、学校側からは、今後取り組むべき課題として、予算確保のほか、小学校における「体験活動の視点に立った評価の実施」、中学校・高校における活動場所の確保等が指摘されている<sup>(69)</sup>。また、多くの学校で、体験活動推進のための校務分掌が組織されているとはいえ<sup>(70)</sup>、担当教員の設置率は、公立小・中・高等学校等において25.9%<sup>(71)</sup>（2003年）にとどまっている。このような教員は、学校内のコーディネーターとして教職員、子ども、保護者と関わりながら、学校外との連絡調整に当たっている。しかし、多忙による時間不足等が課題となっており<sup>(72)</sup>、当面、担当授業時数の軽減等によって、職務環境を改善する必要性が指摘され

(65) 中央教育審議会 前掲注(1)(2008.1.17.), pp.61-62.

(66) この調査は、層化抽出法を用いて、小学校の各学年について全国から100校、同様に、中学校・高等学校の各学年について150校を抽出した上、その保護者、生徒に対して実施された。回答数は、小学校で各学年2,500~3,000程度、中学校・高等学校では5,000程度であった。独立行政法人国立青少年教育振興機構「『青少年の体験活動等と自立に関する実態調査』報告書 平成18年度調査」第1章 調査の目的」p.2. ([http://www.niye.go.jp/insreport\\_pdf/07honbu0202.pdf](http://www.niye.go.jp/insreport_pdf/07honbu0202.pdf)) 同趣旨の抽出調査として、前掲注(50), pp.19-20も参照されたい。

(67) 前掲注(42)

(68) 前掲注(50), pp.14-16.

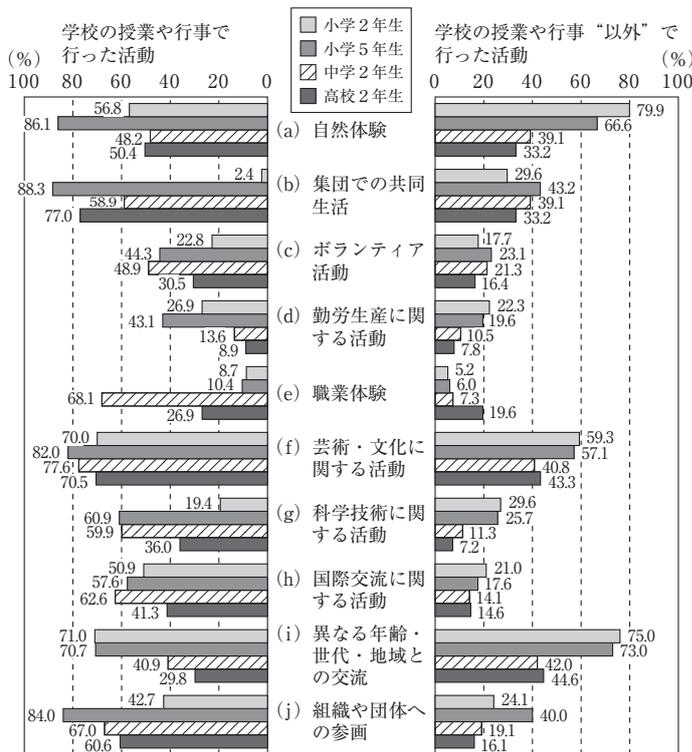
(69) 同上 pp.42-44.

(70) 同上 pp.20-22.

(71) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター編『学校における体験活動ボランティア活動のコーディネーター研修プログラムの開発に関する調査研究報告書—平成17年度 奉仕活動・体験活動の推進・定着のための研究開発』2006, p.4. (<http://www.nier.go.jp/jissen/chosa/taiken/taiken5.pdf>)

(72) 同上 p.13.

表4 学年別・各種体験活動を行った割合（小学生は保護者調査の数値）



(出典) 『『青少年の体験活動等と自立に関する実態調査』報告書 平成18年度調査』p.11.「図1.1. 学年別・各種体験活動を行った割合（小学生は保護者調査の数値）」  
 〈[http://www.niye.go.jp/insreport\\_pdf/07honbu0202.pdf](http://www.niye.go.jp/insreport_pdf/07honbu0202.pdf)〉

な役割を果たしてきた半面、諸々の課題にも直面している。

(1) 青少年教育施設

青少年教育施設のうち、「青年の家」、「少年自然の家」は、自然体験活動を中心とした各種体験活動の拠点として利用されてきた。しかし、青少年人口の減少、厳しい地方財政状況等を背景に、その役割、運営方法をめぐる検討が重ねられてきた<sup>(73)</sup>。

(i) 概要

国立施設は、1959年設置の「国立中央青年の家」、1975年設置の「国立室戸少年自然の家」以来、各タイプの施設整備が続けられた結果、現在では、独立行政法人国立青少年教育振興機構の下、国立オリンピック記念青少年総合センター、「青少年交流の家」14拠点、「青少年自然の家」13拠点の合計28拠点が存在する。これらに共通した特徴として、①青少年の健全育成を目的とする、②団体宿泊訓練を通じた規律、協同、友愛、奉仕の精神の涵養を目標とする、③広域交流や先導的な事業等により、その成果を広く公立青少年教育施設に及ぼし、水準向上に

(73) 同上 p.50. 〈<http://www.nier.go.jp/jissen/chosa/taiken/taiken9.pdf>〉

(74) 西野真由美「体験学習」『最新教育キーワード137（第12版）』時事通信出版局、2007、p.141.

(75) 国立青年の家・少年自然の家の在り方に関する調査研究協力者会議「国立青年の家・少年自然の家の改善について」1995.；宮城県第29次社会教育委員の会議『『自然の家の今後の在り方』について（答申）』2006.9.11 〈<http://www.pref.miyagi.jp/syougaku/syakyouiun/答申.doc>〉

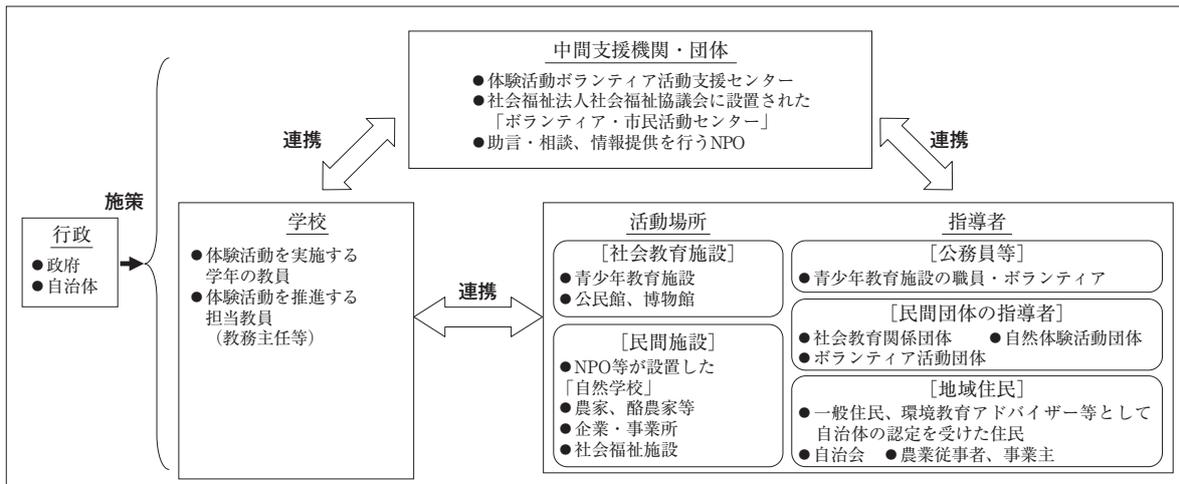
ている<sup>(73)</sup>。

西野真由美国立教育政策研究所総括研究官は、教育方法の観点から、①子どもの主体性が強調される反面、教師や校外指導者の役割、指導法についての検討が不十分、②単発的な活動が多く、長期的・継続的活動の導入が困難、③活動実践に追われた教師が事前・事後指導を行えない、という問題が従来存在してきたが、今後、体験活動のねらいを明確化した上で活動計画、指導方法を検討する等、カリキュラム開発のサイクルを確立する必要があると述べている<sup>(74)</sup>。

2 社会教育分野の活動

体験活動のための活動場所、指導者は多岐に渡っているが（表5参照）、このうち特に、青少年教育施設・職員の取組み、各種民間主体による活動は、これまで大きな

表5 体験活動における関係者間の連携体制



(出典) 日本青年奉仕協会『地域における高校生の奉仕活動の実施に関する調査研究事業』2008, p.87 を基に筆者作成。

資することが求められている、等の点が挙げられる<sup>(76)</sup>。

一方、都道府県・市町村が設置した公立施設は、自治体の独自財源のほか、一定時期まで<sup>(77)</sup> 国庫補助を受けて整備が進められた結果、2005年現在、全国に「青年の家(宿泊型)」209施設、「青年の家(非宿泊型)」171施設、「少年自然の家」311施設が存在している<sup>(78)</sup>。この中には、日常的な交友・研鑽を目的とした、宿泊施設をもたない「都市型青年の家」も含まれるとはいえ、その基本的特徴は、国立施設同様、野外活動や団体宿泊訓練に見出される<sup>(79)</sup>。

もともと、役割分担として、国立施設では、先導的な研修・活動プログラムに重点が置かれるのに対し、公立施設では、その成果を吸収しながら、地域のニーズを踏まえた事業を行ってきた。

(ii) 近年の動向と課題

国立施設は2001年、国立オリンピック記念青少年センター、国立青年の家、国立少年自然の家、という3つの独立行政法人の下に再編されたが、その後、知見・ノウハウの共有化等を一層推進するため、上記3法人は2006年、独立行政法人国立青少年教育振興機構の下に一元化された<sup>(80)</sup>。これまで、同機構は5ヵ年の中期目標<sup>(81)</sup>・中期計画<sup>(82)</sup>に基づき、業務実績に係る評価を毎年受けながら、運営の効率化、業務の質的向上、財務内容の改善に努めてきた。今後の方向性として、教員向けの研修を充実させるとともに、学校、NPO法人との関係構築に努める予

(76) 西村美東士「青少年教育施設の活動・経営をめぐる問題」『生涯学習の計画・施設論』(シリーズ 生涯学習社会における社会教育 6) 学文社, 2003, p.155.

(77) 「青少年教育に関する施策の流れ」(中央教育審議会スポーツ・青少年分科会青少年特別委員会第2回 配布資料3) 2008.5.23. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo05/gijiroku/007/08052707/002.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo05/gijiroku/007/08052707/002.htm)>; 独立行政法人国立青少年教育振興機構国立オリンピック記念青少年総合センター『青少年教育施設職員の手引—改訂版』2003, pp.19-23. <[http://www.niye.go.jp/insreport\\_pdf/02orisen0104.pdf](http://www.niye.go.jp/insreport_pdf/02orisen0104.pdf)>

(78) 平成17年度社会教育調査「統計表145 設置者別種別別青少年教育施設数」 <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/004/h17/003/145.xls](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/004/h17/003/145.xls)>

(79) 前掲注(76), p.156.

(80) 国立青少年教育振興機構「目的・沿革」 <<http://www.niye.go.jp/gaiyo/index.html>>

(81) 「独立行政法人国立青少年教育振興機構の達成すべき業務運営に関する目標(中期目標)」 <[http://www.niye.go.jp/outline/j\\_teikyuu/pdf/Tyukimokuhyo.pdf](http://www.niye.go.jp/outline/j_teikyuu/pdf/Tyukimokuhyo.pdf)>

(82) 「独立行政法人国立青少年教育振興機構の中期計画」 <[http://www.niye.go.jp/outline/j\\_teikyuu/pdf/Tyukikeikaku.pdf](http://www.niye.go.jp/outline/j_teikyuu/pdf/Tyukikeikaku.pdf)>

定である<sup>(83)</sup>。

公立施設では、2003年の地方自治法（昭和22年法律第67号）改正によって、地方自治体の出資法人等に限定して「公の施設」の管理を委託する「管理委託制度」の代わりに、「指定管理者制度」が導入され、地方自治体が指定する「指定管理者」に管理を行わせることができるようになった。この手法をめぐっては、施設の教育的機能を重視する立場から批判がなされている半面、厳しい財政事情下におけるコスト効率的な運営、事業多様化への期待から、導入を検討している自治体もある。もっとも、「青年の家」、「少年自然の家」以外も含めた青少年教育施設全体のうち、この制度の実施率は約16.7%（2005年）<sup>(84)</sup>であり、その普及はあまり進んでいない。

このほか、施設に対する行政評価の実施や、施設統廃合の検討も始まっており、既に東京都では、施設の老朽化、設置理念の形骸化を理由として、既存の「青年の家」を廃止する代わりに、青少年向けの独自施設である「東京スポーツ文化館・BumB」<sup>(85)</sup>を設置している。

## （2）青少年教育施設職員

青少年教育施設の「指導系職員」は、学校等が用意した活動プログラムに基づき、引率指導者、子どもに対して指導を行っているが、特に公立施設職員に関して、その資質向上が求められている。公立施設を主対象とした調査によると、多くの者が、教員の人事異動の一環として着任後、3年間程度の勤務を経て転任していく<sup>(86)</sup>。このため、十分な経験・知識を修得しないまま、形式的な指導に終始しているとも指摘されてきた<sup>(87)</sup>。確かに、指導系職員は、学校側の要望、施設・職員側の能力をともに把握していることが望ましく、子どもの特徴に通じた教員の登用は利点をもつ半面、施設の教育性を重視する場合、司書等と同じく、指導系職員の資格要件・専門性を明確化した上、有資格者を任用すべきともいわれる<sup>(88)</sup>。

## （3）民間主体による活動

自然体験活動の領域では、関係省庁の協力も得て<sup>(89)</sup>、活動の普及を目的とした自然体験活動推進協議会（以下「CONE」）が、2000年に設立され、2002年にはNPO法人格を取得した。現在、その会員は、財団法人ボーイスカウト日本連盟、財団法人日本野鳥の会等、278団体<sup>(90)</sup>（2007年度）に及んでいる。CONEの「自然体験活動指導者登録制度」は、各団体の指導者養成課程を共通化して、指導内容の互換性を確保した上、各団体の認定指導員を「コーディネーター」等<sup>(91)</sup>、

(83) 「独立行政法人国立教育振興機構の現状と課題」（中央教育審議会スポーツ・青少年部会青少年教育特別委員会第5回配布資料2）2008.7.10, p.13. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo5/007/gijiroku/08071103/002.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo5/007/gijiroku/08071103/002.pdf)>

(84) 平成17年度社会教育調査「統計表144 設置者別種別別青少年教育施設数」より算出。  
<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/004/h17/003/144.xls](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/004/h17/003/144.xls)>

(85) 「東京スポーツ文化館 施設案内」<<http://www.ys-tokyobay.co.jp/annai.html>>

(86) 独立行政法人国立青少年教育振興機構国立オリンピック記念青少年総合センター「青少年教育施設職員の資質向上の在り方に関する調査研究報告書」2005, pp.22.<[http://www.niye.go.jp/insreport\\_pdf/16sisi3.pdf](http://www.niye.go.jp/insreport_pdf/16sisi3.pdf)>

(87) 本木光史ほか「鼎談 なぜ青少年教育施設は衰退するのか—その存在の意味を問う」『社会教育』744号, 2008.6, pp.27,30.

(88) 加藤雅晴「青少年教育施設の指導系職員 2. 法的位置づけ」（生涯学習研究 e 事典）  
<<http://ejiten.javea.or.jp/content.php?c=TkRBek1ETTE%3D>>

(89) CONEの創設過程に関して、岡島成行『自然学校をつくらう—あなたも自然体験活動のリーダーになれる』山と渓谷社, 2002, pp.181-190.

(90) CONE「平成19年度 CONE事業報告」p.2. <[http://www.cone.jp/html/profile/disclosure/H19\\_jigyo.pdf](http://www.cone.jp/html/profile/disclosure/H19_jigyo.pdf)>

(91) 「コーディネーター」（2008年9月現在、総数1,618人）の役割は、身近な自然をフィールドにした自然体験活動の企画・運営や、リーダー、インストラクターが活躍するための場を提供することにある。一方、「インストラクター」（同1,363人）の役割は、身近な自然に少人数を案内するという自然体験活動の指導であり、「リーダー」（同21,991人）の役割は、日帰り程度で10人程度の少人数を身近な自然に案内することにある。CONE「自然体験活動指導者登録制度・全体像」  
<<http://www.cone.jp/html/profile/yousei.htm>>

CONE登録指導者として扱うことにより、団体ごとの活動領域を越えて、指導者の組織的活用を図ってきた。これまで、ウェブ上に公開された登録指導者は、学校等が実施する自然体験活動の指導に当たってきたが、他に、社団法人日本環境教育フォーラムの「自然学校指導者養成講座<sup>(92)</sup>」が行われており、両制度の互換性を図って、指導者制度を確立すべきとの指摘もある<sup>(93)</sup>。

職場体験活動、ボランティア活動に関しては、事業所等が、子どもの受入れに伴う負担増をためらう場合<sup>(94)</sup>もあり、中間支援機関・団体の助言・相談機能を充実させて、受入れ側の負担軽減を図る、あるいは、学校の広報活動を通じて体験活動の意義を説明し、受入れ側の理解を促すといった工夫が求められている。

### 3 関係者間の連携体制

関係者への助言、情報提供等を行う中間支援機関・団体のうち、「体験活動ボランティア活動支援センター」（以下「センター」）は、都道府県レベルに69箇所、市町村レベルに812箇所設置されている（2008年）<sup>(95)</sup>。さらに、ボランティア活動に関しては、多くの市区町村社会福祉協議会に「ボランティア・市民活動センター<sup>(96)</sup>」が設けられている。

センターを取り巻く課題として、広域的役割を担う都道府県のセンターからは、活動場所を提供する団体等との情報共有や、ボランティア団体等との連携についての指摘が多い。一方、市町村レベルからは、職員数をはじめ、センターの体制が不十分であるとの指摘が最も多い<sup>(97)</sup>。センターには、コーディネーターとして教育委員会職員等の配置が進められてきたが、人件費不足等の理由から、都道府県レベルで24.6%、市町村レベルでは39.1%の割合<sup>(98)</sup>で、コーディネーターが無配置となっており（2008年）、センターの機能が大幅に制約されている。これらの課題について、文部科学省では、実態調査を踏まえた検討を進める予定である<sup>(99)</sup>。

### おわりに

以上見てきたように、社会教育分野の活動は多様であり、子どもの体験活動に係る施策、動向を全体的に理解することは容易でない。もっとも、各種体験活動は、直接体験を通じた人間の成長を志向する点では共通しており、これらを個別的に把握したり、学校教育／社会教育、

(92) この制度は、高度な技能を備えた、即戦力となる指導者の養成を目指しており、受講料は年間約40万円と比較的高額である。これに対し、CONEの指導者制度は、幅広い人材の登用を志向している。日本環境教育フォーラム「自然学校指導者養成講座—実施内容」〈<http://www.jeef.or.jp/natureschool/naiyou.html>〉；岡島 前掲注(89), pp.202-211.

(93) 岡島成行「自然体験学習における指導者養成と発展過程」『自然体験学習実践の地域指導者—「自然体験学習系環境教育の指導者養成カリキュラム策定に関する総合的研究」中間報告書』ネイチャーゲーム研究所, 2007, p.48.

(94) 東京商工会議所教育問題委員会「『企業による教育支援活動に関するアンケート』調査結果」2008.7.4, pp.1,8,11. 〈<http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/chosa/2008/200704.pdf>〉

(95) 文部科学省生涯学習政策局社会教育課「文部科学省におけるボランティア活動の推進について—平成20年度 学生ボランティア活動支援・促進の集い」2008.12.5, スライド21. 〈[http://www.jasso.go.jp/syugaku\\_shien/documents/20tudoi\\_mext.pdf](http://www.jasso.go.jp/syugaku_shien/documents/20tudoi_mext.pdf)〉

(96) 全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会「社会福祉協議会に設置されるボランティア・市民活動センターの仕事」〈<http://www.3shakyo.or.jp/cdvc/volunteer/center/center2.html#2>〉

全国ボランティア活動振興センター「ボランティア活動年報2005年（概要）」2007, pp.21-23. 〈[http://www.3shakyo.or.jp/cdvc/data/files/DD\\_7151446182111.pdf](http://www.3shakyo.or.jp/cdvc/data/files/DD_7151446182111.pdf)〉

(97) 前掲注(21), pp.14-15.

(98) 前掲注(95) なお、文部科学省に対して、データ年次の確認を行った。

(99) 文部科学省『文部科学省事業評価書—平成20年度新規・拡充等』「【5】地域ボランティア活動支援センターの在り方に関する特別調査研究（新規）」〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/07110104/001/005.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/07110104/001/005.pdf)〉

行政／民間等の区分に応じて体験活動を理解することは、必ずしも十分ではない。むしろ、本来的には、国の施策も考慮しながら、各地域における教育政策・教育活動の総体に占める、体験活動の意義が確認されるべきであろう。

今後、学校における体験活動を充実させる上で、学校と地域との連携が重要となることは論をまたず、政府・自治体、民間団体等は、これまでも施策、活動状況に関する情報提供を通じて、住民側に協力を呼び掛けてきた。今後、更なる協力を得るためには、これに加えて、体験活動の意義についての理解を促すような、一層体系的で分かりやすい施策説明、情報提供が求められるはずである。

(さいがん ひろゆき 文教科学技術課)

## 若年者の就業支援

—EU、ドイツ、イギリスおよび日本の職業教育訓練を中心に—

松井 祐次郎

### 目次

はじめに	2	ヨーロッパ雇用戦略におけるフレキシ シキュリティ
I 日本の若者の現状－就職氷河期世代と その後	3	ドイツの若年就業支援政策
1 日本の雇用慣行と新卒一括採用シス テム	4	イギリスの若年就業支援政策
2 就職氷河期世代	III	日本の若年就業支援政策の課題
3 就職氷河期以後の景気回復期の状況	1	これまでの主な若年就業支援政策
II ヨーロッパの職業教育訓練政策	2	これまでの政策の評価
1 EUの職業教育訓練政策	3	職業教育訓練の課題
		おわりに

### はじめに

平成18年1月、政府は、ジニ係数の拡大は高齢者世帯の増加、世帯人員の減少といった世帯構造の変化の影響によるものとし、所得格差の拡大を否定した。しかし、「若年層の非正規化や未就業の増加」については、将来の格差拡大につながる恐れがあり注意を要すると認めた<sup>(1)</sup>。若年層の就業問題が深刻なのは、日本だけではない。例えば、ヨーロッパの各国においても以前から重要な政策課題とされており、さまざまな対策がとられてきた。

本稿では、日本とヨーロッパの若年就業支援政策を概観し、今後の課題を整理する。

まずIでは、就業問題に関する日本の若者の現状に触れる。自ら望んでフリーターやニートの状態を選んでいる若者だけをみれば、政策的支援にふさわしくない存在とみなされかねない。しかし、フリーターやニートの問題に言及した数多くの文献が、その実態は余りに多様であることを指摘している<sup>(2)</sup>。個人の意思とは関係なく、低賃金で不安定な非正規労働を余儀なくされている若者が多数存在することを忘れてはならないであろう。この章では主に、正社員になりたくてもなれなかった就職氷河期世代の非正規労働者が、どのように生み出されてきたかについて述べる。また、就職氷河期以後の若者の就業状態も必ずしも良好ではないことにも言及する。

(1) 小泉純一郎内閣総理大臣（当時）の答弁。第164回国会衆議院本会議録第4号 平成18年1月23日, p.6.

(2) 本稿では「フリーター」や「ニート」については詳しく触れない。それらの問題については、例えば次の資料を参照されたい。伊東雅之「ニートの現状とその対策—我が国と欧米主要国の若年雇用対策」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』536号, 2006.4, および鈴木尚子「若年者の雇用支援—現状と課題」『レファレンス』656号, 2005.9, pp.5-28.

続いてⅡでは、ヨーロッパの就業支援政策について、職業教育訓練政策を中心に概観する。日本の若年就業支援政策は、ヨーロッパの政策を参考にしたものが多い。本章では、最近のヨーロッパレベルの政策について紹介し、あわせてドイツ、イギリス両国の政策を見ていく。近年のヨーロッパでは、EU(欧州連合)を中心とするヨーロッパレベルの政策が各国に与える影響は大きい。ヨーロッパレベルの政策は、必ずしも若者のみを対象としたものではないが、ヨーロッパでも若者の低賃金労働や失業は、深刻な問題として認識されており、近年の政策においては、若者が主要なターゲットの1つとされている。

最後にⅢで、日本のこれまでの主な若年就労支援政策を紹介し、これに対してどのような評価がなされてきたかを整理し、ヨーロッパの政策とその現状を参考に、今後の課題をまとめてみる。

## I 日本の若者の現状－就職氷河期世代とその後

非正規労働者や未就業者は、特に「就職氷河期世代」において増加した。日本では、新規学卒者が非正規就業すると、その後、正社員として就職するのが難しく、非正規労働者として固定化しやすい。本章では、その背景にある日本の雇用慣行について説明した後、就職氷河期世代の状況とその後若者の就業状況について述べる。

### 1 日本の雇用慣行と新卒一括採用システム

高度経済成長期以降、①定年までの終身雇用、②年功序列賃金、③企業別組合が日本の雇用の特徴とされてきた。そこで描かれる職業人生とは、学校を卒業したばかりの「ずぶの素人」として就職する、社内で先輩から技能を伝授される、同一企業に勤続することによって階段を一段一段と上がるように熟練していく、そして定年までの長期勤続によってより有利な退職金を得て、老後の年金生活へと入っていく、というものである<sup>(3)</sup>。

このような雇用慣行は、特に大企業に特徴的なものである。大企業は多くの従業員を抱え込んでも、同一企業内の他部署への異動や他職種への転換、また子会社などグループ内の他企業への出向などの手段による企業内での雇用調整が可能であるため、終身雇用の保障が容易である。職業経験がない未熟練の労働者を抱え、社内で育成する余裕もある。

ここで、企業にとって課題となるのは、職業経験がない「ずぶの素人」の中から優秀な従業員に育つ人材をどのように選考するか、ということである。特定の職種に関連の深い高度な能力を身に付けた人材を採用したとしても、長期雇用を前提とすると、将来、その職種の需要がなくなったとき、他職種に転換してうまく行くという保証はない。そうであれば、どの職種においても応用可能な潜在的な能力の高い人材を採用するのが有利である。その潜在的な能力を示すものとみなされてきたのが「学力」であり、「学力」を評価する指標として使われてきたのが「偏差値」である<sup>(4)</sup>。

このため、できるだけ「偏差値」の高い学校から、「学力」の高い優秀な学生を採用することが大企業の人事施策にとって重要となる。他社よりも早く優秀な学生を確保するため、卒業

(3) 野村正實『日本の雇用慣行』(Minerva人文・社会科学叢書 131) ミネルヴァ書房, 2007参照。

(4) 1970年代の日本における、中学校での「学力偏差値」によって進路が分化していく過程と、それが「日本的雇用」と整合的であることについて、乾彰夫『日本の教育と企業社会』大月書店, 1990, pp.174-202参照。

前のできるだけ早い時期に就職を内定したいために加熱する「青田買い」競争とそれに歯止めをかける就職協定が生まれもした。これが新規学卒者を一括して採用する、日本の雇用慣行と一体となった新卒一括採用システムである<sup>(5)</sup>。

## 2 就職氷河期世代

ところが、バブル崩壊後、1990年代の長期不況に入ると、企業は新卒者の採用を控えるようになった。この時期に就職活動をした若者は、他の世代と比べて厳しい環境に置かれ、就職できないまま学校を卒業する者も多かった。就職氷河期<sup>(6)</sup>世代と呼ばれる世代である。

高等学校及び大学卒業後の卒業後の進路の過去20年間の推移を男女別にみると、高校卒業者の就職率は、1990（平成2）年には、男34.2%、女36.2%であったが、その後下落が続き、2003（平成15）年には、男18.5%、女14.7%となった。2004年以降はやや回復し、2008年には、男は2003年比3.3%増の21.8%になったが、女は同年比1.4%増の16.1%に留まっている（図1-1）。

大学等進学率は1990年には男23.8%、女37.3%であったが、男は2001年（43.1%）、女は1999年（48.1%）まで上昇し、その後、2003年（男42.7%、女46.6%）まではやや減少した。無業者（一時的な仕事に就いた者を含む。以下同じ）は、男女とも1992年（男5.2%、女4.2%）を底に、2002年（男9.7%、女11.2%）まで増え続けた。就職率がやや回復に転じてからは、大学等進学率は再び上昇し、無業者は減少した。

1990年代は、就職率の低下とともに進学率の上昇がみられ、2000年代初頭は、就職率は低下し続けたものの、進学率は横ばいとなり、無業者率が増加し続けている。そして、就職率がやや回復に転じた以後は、進学率も上昇して、無業者が減少した。

一方、大学卒業者の場合、1991年に就職率がピークを迎え（男81.1%、女81.8%）であったと同時に、無業者は男4.5%、女9.7%と底であった。その後、就職率が下落すると、無業者が増加し、女は2000年に就職率過去最低（57.1%）、無業者過去最高（30.2%）となり、男は2003年に就職率過去最低（52.6%）、無業者過去最高（26.3%）となった。2004年以降は就職率は回復傾向にあり、2008年には男66.4%、女74.6%となり、無業者も減っている（図1-2）。

高校卒業者、大学卒業者ともに、1990年代と2000年代前半は就職率が下がり、無業者が増えた、いわゆる「就職氷河期」であった。高校卒業者の場合は、少子化で卒業生数が減っているにもかかわらず、大学の入学定員が維持されたために、就職せずに進学する者が増えた、とも言えるが、高校卒業では就職が困難なので、無職とならないためには進学せざるを得なくなったという可能性も十分に考えられる<sup>(7)</sup>。しかし、大学に進学したからといって就職できたわけでもなく、大学を卒業しても就職できない者が多かったのもこの時期である。

企業が「ずぶの素人」である新卒者を一括で採用する動機は、長期雇用と社内育成を前提に、潜在的能力の高い優秀な学生を確保することであったから、新卒時に就職できなかった者が卒業後に正社員として就職することは困難である。いかに就職環境が厳しかったとはいえ、企業は過去の就職競争に敗れた者を採用するよりは、新卒の優秀な学生を確保することを優先させる。社内でコストをかけて育成する人材なのであるから、育成した成果をより長く発揮できる

(5) 「青田買い」や就職協定などについて、「新卒採用の“本流”を振り返る」『Works』No.61, 2003.12-2004.1, pp.4-13参照。

(6) 「就職氷河期」という言葉は、リクルート『就職ジャーナル』1992年11月号の特集「'92年 就職戦線は氷河期に突入した」に登場したのが最初とされている。

(7) 小林雅之「進学を阻むもの・強いるもの」『IDE 現代の高等教育』No.491, 2007.6, pp.36-43。

図1 高等学校及び大学卒業者の卒業後の進路

図1-1 高等学校卒業生

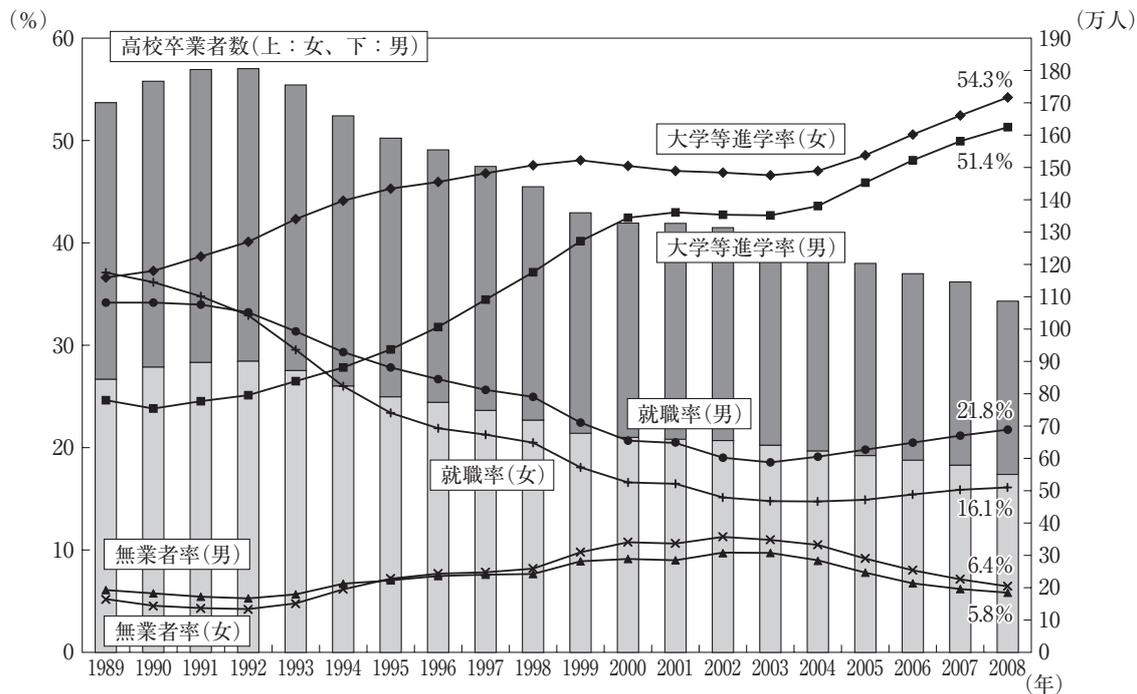
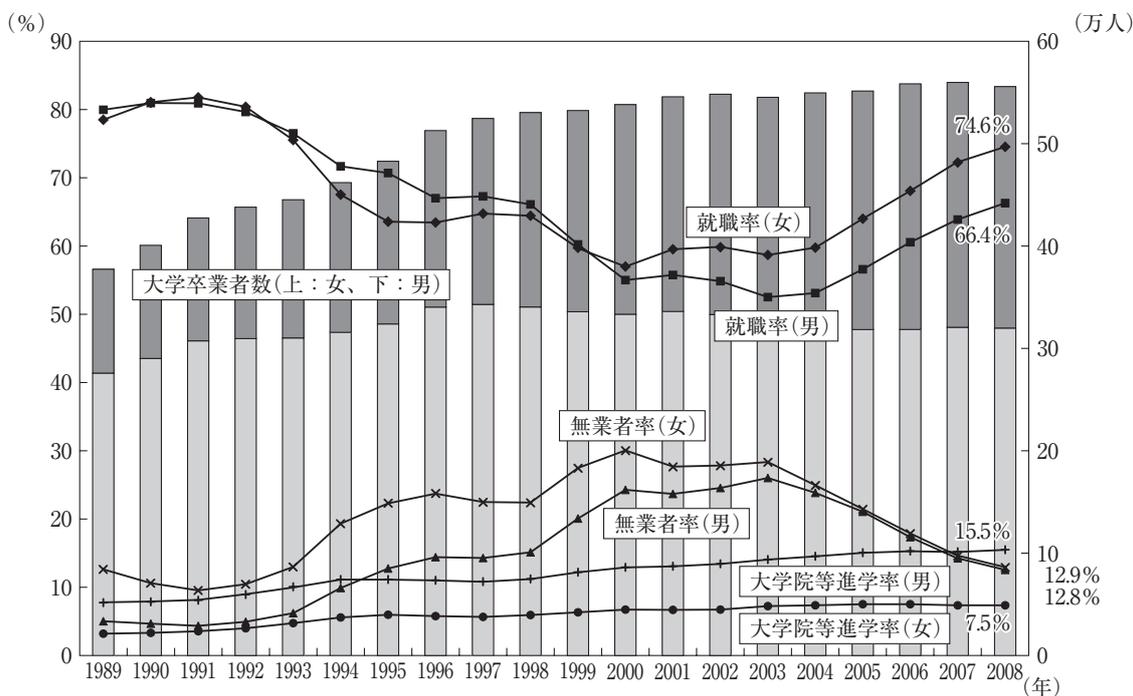


図1-2 大学卒業生



(出典) 文部科学省『学校基本調査報告書』各年。「無業者」は「進学も就職もしていない者」であり、「一時的な仕事に就いた者」を含む。それぞれ卒業生数のみ右軸(万人)、他は左軸(%)。

表1 年齢別非正規雇用率の推移

(男)

年次	全年齢	15-19歳	20-24歳	25-29歳	30-34歳	35-39歳	40-44歳
1992	9.9%	34.2%	17.6%	5.0%	3.0%	3.4%	3.3%
1997	11.1%	48.5%	22.8%	6.8%	4.2%	3.2%	3.4%
2002	16.3%	66.1%	36.7%	13.1%	8.0%	6.1%	5.7%
2007	19.9%	64.9%	40.4%	18.6%	11.3%	9.2%	7.6%

(女)

年次	全年齢	15-19歳	20-24歳	25-29歳	30-34歳	35-39歳	40-44歳
1992	39.1%	38.8%	17.1%	23.3%	36.4%	45.9%	50.7%
1997	44.0%	60.6%	28.0%	26.4%	38.5%	48.6%	52.4%
2002	52.9%	78.7%	44.7%	36.7%	45.0%	53.8%	58.6%
2007	55.2%	78.6%	45.9%	40.0%	47.3%	54.4%	59.3%

(出典) 総務省統計局「就業構造基本調査」(各年)より筆者作成。役員を除く雇用者に占める非正規雇用者の比率。在学者も含まれる。「非正規雇用」とは、役員以外の雇用者の雇用形態を勤め先での呼称によって区分したもので、「正規の職員・従業員」以外、すなわち「パート」、「アルバイト」、「労働者派遣事業所の派遣社員」、「契約社員」、「嘱託」および「その他」の6区分をまとめたものとして定義されている。

定年までの期間が長い学生の方が有利である<sup>(8)</sup>。

そのため、就職氷河期を通して、大量の若年非正規労働者が発生し、滞留することとなった。25～29歳の非正規雇用率は、1992年に男5.0%、女23.3%であったものが、2007年には男13.1%、女40.0%まで増加している(表1)。この表により、ある年のある年齢階層が5年後にどうなったかが右斜め下の欄を見ればわかる。例えば、1997年時点で25～29歳だった年齢層の非正規雇用率は、男6.8%、女26.4%だったが、2002年(30～34歳)には男8.0%、女45.0%、2007年(35～39歳)には男9.2%、女54.4%と、非正規労働者が増加している。

就職氷河期世代(2002年に25～34歳だった世代)の非正規労働者等がこのまま老後を迎えると、生活保護を受ける可能性がある人が、1992年に25～34歳だった世代と比較して77万4千人増加し、累計で最大19兆3千億円が追加で必要になると試算されている<sup>(9)</sup>。

### 3 就職氷河期以後の景気回復期の状況

ここで、景気回復に伴い、就職氷河期が終わったとされた2000年代後半に何が起きたのかを振り返ってみたい。図1をみると、大卒、高卒ともに、就職率が上昇に転じたことがわかるが、大卒就職率の伸びに比べて、高卒のそれは鈍化しており、とても就職氷河期以前の状態に回復するような勢いはない。就職の中身についても、派遣、契約社員や請負などの非正規雇用や間接雇用が増え、正規雇用であっても「派遣会社の正社員」や著しく低賃金であるなど、早期離職の恐れがある不安定な雇用が多いと報告されている<sup>(10)</sup>。

(8) 熊野英生「フリーターを『採用したくない』企業の本音」『エコノミスト』2007.6.19, pp.28-29。日本経団連が企業に対し、フリーターを正規雇用で採用する意思をアンケート調査した結果、「積極的に採用」という回答は1.6%であった。日本経団連「2006年春季労使交渉・労使協議に関するトップ・マネジメントのアンケート調査結果」『経済Trend』2006.10, pp.56-57。なお、このような「雇用主各人の私的便益の追求(新卒優先採用)」が「過大な非正規労働者・不業者」による社会的費用を発生させるという「市場の失敗」について古屋核が分析している。古屋核「市場の失敗と雇用格差—『既卒』差別と若年労働問題」『経済研究』(大東文化大学経済研究所), (21) 2008.3, pp.17-25。

(9) 辻明子「就職氷河期世代の老後に関するシミュレーション」『就職氷河期世代のきわどさ—高まる雇用リスクにどう対応すべきか』(NIRA研究報告書)総合研究開発機構, 2008.4, pp.114-123。

(10) 日本高等学校教職員組合(全教)・全国私立学校教職員組合連合「高校生の就職決定実態調査」(2007年度)  
<http://www.nikkokyo.org/news/tougi/cat26/>, また、「非正規など増加 日高教・一ツ橋など調査」『日本教育新聞』06.5.22。

また、高卒者において大学等進学率の伸びが増加している。これは、前述の就職氷河期の大学等進学率上昇と同様に、少子化が進み、高校卒業生数の減少幅が増えた反面、高卒者の就職環境が改善しないため、就職以外の選択肢として進学が増えた可能性とともに、景気回復が、高等教育進学に伴う保護者の経済的負担を可能とした可能性も考えられる。というのも、保護者の経済力が高等教育進学の制約要因となっていることが指摘されている<sup>(11)</sup>からである。もちろん、進学率が上昇したといっても、保護者の経済力がないために高等教育進学を断念し不安定就労を余儀なくされている若者がいなくなったわけではない<sup>(12)</sup>。

一方、大卒者の状況をみると、景気回復とともに団塊世代の大量退職も加わり、就職率は上昇しているが、せっかく正社員として就職しても早期に離職する者が多いことが指摘されている<sup>(13)</sup>。若者の離職理由は、「仕事のストレス」、「給与に不満」、「労働時間が長い」などが多く、仕事がきつく、それに見合わない薄給が原因とされている<sup>(14)</sup>。企業が新卒者を採用する動機が、従来の社内での育成と長期雇用から、「若い人に任せた方が覚えも早いし、人件費も安い。数年使って辞めてほしければ、昇進させなければいいだけ<sup>(15)</sup>」といった短期的な労働力を求める志向に変化してきていることも窺える。それゆえ、新卒正規雇用であっても、かつてのように社内での教育訓練を十分に受けられないまま、即戦力として酷使されている状況が浮かび上がる<sup>(16)</sup>。

## II ヨーロッパの職業教育訓練政策

以上、日本の若者の就業に関する現状について見てきたが、本章では、ヨーロッパ全体に大きな影響を与えている欧州連合（European Union, 以下「EU」という）の職業教育訓練政策と、日本の政策の参考となっているとされるドイツおよびイギリスの職業教育訓練を中心とした就業支援政策について述べる。

### 1 EUの職業教育訓練政策

#### (1) リスボン戦略と教育訓練の優先政策化

ヨーロッパでは、リスボン戦略の開始以来、ヨーロッパレベルでの教育訓練についての政策論議が活発になっている<sup>(17)</sup>。リスボン戦略とは、2000年3月にリスボンで開催された欧州理事会で各国首脳が合意した「より多くより良い雇用とより強い社会的紐帯を伴う持続可能な経済成長を可能とする世界で最も競争力のあるダイナミックな知識基盤経済の実現」という戦略目

(11) 小杉礼子「学校から職業への移行の変容」堀有喜衣編『フリーターに滞留する若者たち』勁草書房、2007、p.95。

(12) 乾彰夫ほかは2003年3月に高校を卒業した若者の追跡調査により、学校から社会への移行の困難さを明らかにしている。そうした状況が景気回復期の卒業生において改善したわけではない。乾彰夫編『18歳の今を生きぬく一高卒1年目の選択』青木書店、2006；乾ほか「明日を模索する若者たち：高卒3年目の分岐」『教育科学研究』（首都大学東京・東京都立大学）、(22) 2007、pp.19-119、および「公立でさえ驚きの高学費 学校に通えない子どもたち」『週刊東洋経済』2008.5.17、pp.76-82参照。

(13) 「娘、息子の悲惨な職場 Part 7—大量採用・大量離職の時代」『エコノミスト』2008.5.20、pp.18-25。

(14) 郡司正人「データで見る① 若者の離職理由 社員と会社で認識のギャップが大きい」同上、pp.22-23。

(15) 同上。

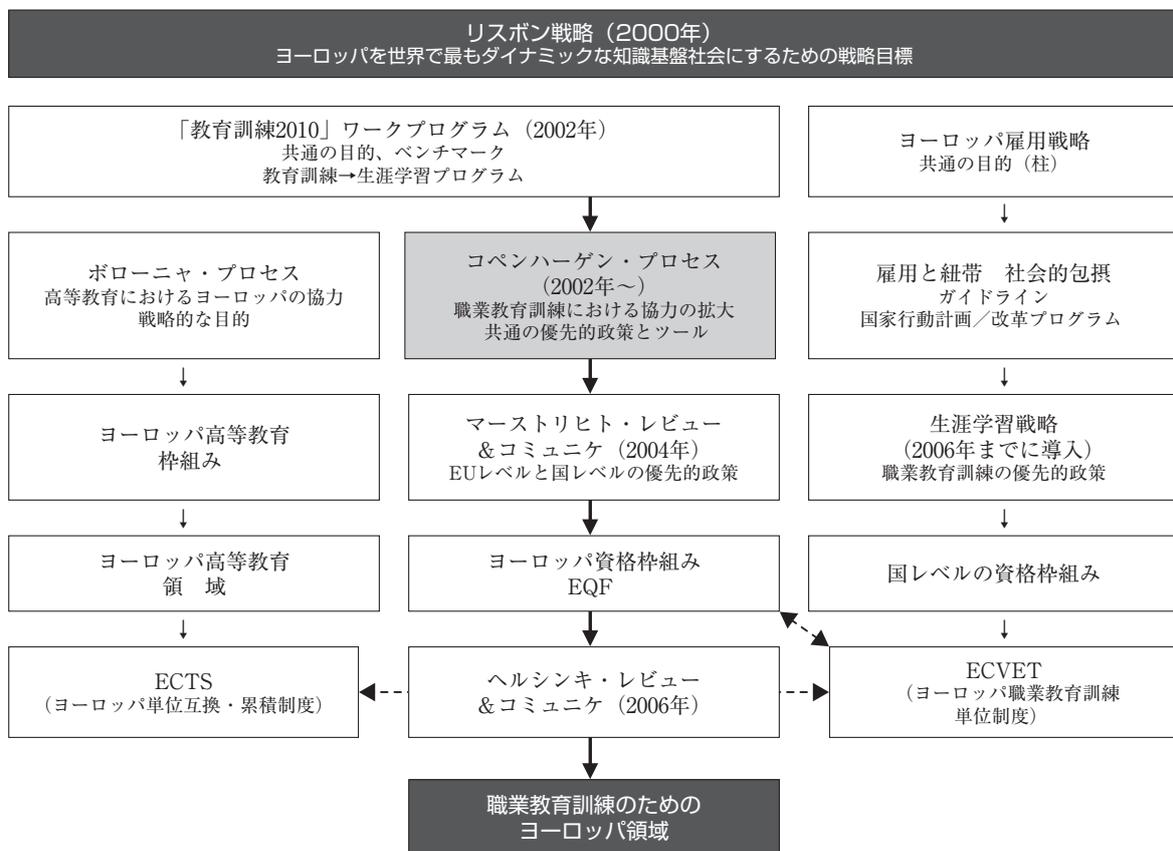
(16) 大手企業で正社員の労働環境が劣悪化している事例は数多く報告されている。例えば、小林美希「きつい仕事、増えない給与、正社員になっても若者は辞める」同上、pp.18-21；「労働基準監督署は何をしている 正社員の「残業代不払い」横行の異常社会」『Themis』No.189、2008.7、pp.18-20。

(17) この項の記述については次の資料を参照した。Patrycja Linpinska et al. (Cedefop), *Zooming in on 2010: Reassessing vocational education and training*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007。

標を、2010年までに達成しようとするEUの経済社会戦略である。リスボン欧州理事会は、教育訓練をその強力な政策手段の1つと結論<sup>(18)</sup>した。これを受けて、2002年のバルセロナ欧州理事会では、生涯を通じた質の高い教育訓練への容易なアクセスを保証するためのロードマップとして「教育訓練2010」と題するワークプログラム<sup>(19)</sup>が設定された。ヨーロッパ高等教育領域の構築を目指す「ボローニャ・プロセス」<sup>(20)</sup>も、この政策枠組みの一部を構成している。

さらに、2005年にリスボン戦略が改定され、新リスボン戦略が再スタートした際には、優先的政策領域として教育訓練の優先度が高められた<sup>(21)</sup>。この枠組みの一環として、「ヨーロッパ雇用戦略」<sup>(22)</sup>が改定され、リスボン戦略が目指す知識基盤経済の達成に果たす職業教育訓練の重要な役割が強調された。新雇用戦略は、人的資本への投資を増やすため、各国が包括的な生涯学習戦略を2006年までに導入することを目標とした。(図2)

図2 リスボン戦略とコペンハーゲン・プロセスの道のり



(出典) Patrycja Linpinska et al.(Cedefop), *Zooming in on 2010: Reassessing vocational education and training*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, p.22. この図はリスボン戦略のうち、職業教育訓練に関連する政策を抜粋し、相互関係の概略を図示したものである。

(18) European Council, *Presidency Conclusions Lisbon European Council 23 and 24 March 2000*. Lisbon, 2000.3.24, Nr: 100/1/00 <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)>

(19) Council of European Union, *Detailed work programme on the follow-up of the objectives of Education and training systems in Europe, Work programme of the Education Council in cooperation with the Commission*, 2002.2. <[http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c\\_142/c\\_14220020614en00010022.pdf](http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614en00010022.pdf)>

(20) ボローニャ・プロセスについては、以下を参照。木戸裕「ヨーロッパの高等教育改革—ボローニャプロセスを中心に—」『レファレンス』658号, 2005.11, pp.74-98; 同「ヨーロッパ高等教育の課題—ボローニャ・プロセスの進展状況を中心に—」『レファレンス』691号, 2008.8, pp.5-27.

(21) 内山隆夫「ユーロ圏経済とリスボン戦略」『京都学園大学経済学部論集』Vol.16 No.1, 2006.10, pp.15-27.

(22) ヨーロッパ雇用戦略の詳細は、欧州委員会ホームページに掲載されている。 <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)>

## (2) コペンハーゲン・プロセス

リスボン戦略に貢献するための職業教育訓練政策の開発は、2002年11月にコペンハーゲンで始まった。EUとEEA/EFTA(欧州経済地域/欧州自由貿易連合)加盟国及び候補国計31か国<sup>(23)</sup>の教育関係大臣と欧州委員会は、「コペンハーゲン宣言<sup>(24)</sup>」を採択し、ヨーロッパの労使(European social partners)は、この宣言への緊密な協力に同意した。

コペンハーゲン宣言は、職業教育訓練における「ヨーロッパ次元の強化」、「透明性、情報およびガイダンスの改善」、「能力と資格の認証」および「質の保証の促進」という優先的政策を掲げた。この宣言に基づく2010年までの目標達成に向けた取り組みは、コペンハーゲン・プロセスと呼ばれている。この取り組みは、2年ごとに進捗を検証し、内容を見直すことになっている。

## (3) マーストリヒト・レビューとコミュニケ

2004年11月、オランダのマーストリヒトでコペンハーゲン・プロセスの進捗状況の最初の検証(レビュー)が行われた。32か国<sup>(25)</sup>の教育関係大臣、欧州委員会および労使の代表が参加した。この検証の成果は、マーストリヒト・コミュニケ<sup>(26)</sup>にまとめられた。コミュニケは、「コペンハーゲン宣言に基づいて開発された政策手段を実行に移すこと」、「公共と民間の教育訓練投資、訓練に対するインセンティブおよびEU基金の利用の改善」、「不利な条件に置かれた集団(groups at risk)のニーズへの取り組み」および「柔軟かつ個に対応したプログラムと課程の開発」など国レベルの優先的政策と「ヨーロッパ資格枠組み(Europe Qualification Framework, 以下「EQF」という)およびヨーロッパ職業教育訓練単位制度(European Credit system for Vocational Education and Training, 以下「ECVET」という)の開発」などヨーロッパレベルの優先的政策を設定した。

## (4) ヘルシンキ・レビューとコミュニケ

コペンハーゲン・プロセスの2回目の検証会議は、マーストリヒト・レビューと同じ32か国によって、2006年12月にフィンランド・ヘルシンキで開催された。マーストリヒト・コミュニケの優先的政策を検証し、合意事項はヘルシンキ・コミュニケ<sup>(27)</sup>にまとめられた。①職業教育訓練の魅力と質を高めることに政策の重点を置くこと、②職業教育訓練のための共通政策手段の更なる開発と実行、③各国間などあらゆるレベルで効果的な方策を学び合う「相互学習(mutual learning)」の強化、④全てのステークホルダー(利害関係者)<sup>(28)</sup>の参画、という4項目の優先的政策を再確認した。

(23) コペンハーゲン宣言に参加した31か国は、EU 28か国(加盟候補国も含む。オーストリア、ベルギー、ブルガリア、キプロス、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、マルタ、オランダ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スペイン、スロベニア、スロバキア、スウェーデン、トルコ、イギリス)とEEA/EFTA 3か国(アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー)である。

(24) コペンハーゲン宣言の全文(英文)は、欧州委員会のホームページに掲載されている。“The Copenhagen Declaration”〈[http://ec.europa.eu/education/copenhagen/copenhagen\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/copenhagen/copenhagen_declaration_en.pdf)〉

(25) マーストリヒト・コミュニケには、コペンハーゲン宣言の31か国のほか、クロアチアが参加している。

(26) マーストリヒト・コミュニケの全文(英文)も、欧州委員会のホームページに掲載されている。“Maastricht Communiqué”〈[http://ec.europa.eu/education/news/ip/docs/maastricht\\_com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/news/ip/docs/maastricht_com_en.pdf)〉

(27) ヘルシンキ・コミュニケの全文(英文)も、欧州委員会のホームページに掲載されている。“Helsinki Communiqué”〈[http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/helsinkicom\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/helsinkicom_en.pdf)〉

(28) ヘルシンキ・コミュニケは、「ステークホルダー」として、ヨーロッパレベル、国レベル、広域および基礎自治体レベルの全ての利害関係者、例えば、①国、②地方自治体、③労使、④専門分野別組織、⑤教育訓練機関、⑥教員・訓練指導員、⑦学習者(教育訓練生)とその団体、を挙げている。

### (5) ユーロパスとヨーロッパ資格枠組み

コペンハーゲン・プロセスにおける具体的な政策手段を代表するものとして、ユーロパス (Europass) が挙げられる。ユーロパスは、ヨーロッパ共通の技能と資格の証明書である。これはヨーロッパ域内のどこの国で技能や資格を修得しても、他のどこの国でもその技能や資格が通用するようにするための手段である。この枠組みは欧州議会と理事会が2004年12月に決定<sup>(29)</sup>し、2005年1月より実施されている。2010年までに300万人の利用を目標としているが、EUは2008年前半までに既に推計350万部のユーロパスを発行したと発表している<sup>(30)</sup>。1部あたりの費用は1ユーロ (約125円) 超に過ぎず、費用対効果に優れているとのことである。その成果は国によってばらつきがあるものの概ね好意的な評価<sup>(31)</sup>を受けており、後述するEQFとの連携など改善が続けられている。

同じく技能や資格の持ち運びが容易になるように、異なる国の職業教育訓練や資格を比較可能にし、互換性を持たせるための単位制度であるECVET (ヨーロッパ職業教育訓練単位制度) の開発・提案<sup>(32)</sup>がされている。ECVETの特徴は、学習成果 (learning outcomes) に基づく評価ということである。学んだ場所 (国や機関) や期間ではなく、学習の成果として学習者が何を修得したか (何を知っているか、何を理解しているか、何ができるか) に基づいてポイントを与え、ポイントの蓄積により単位を認定し、必要な単位を満たした場合に資格を認証する仕組みになっている。

その資格の比較は、EQF (ヨーロッパ資格枠組み) に基づいている。EQFは、生涯学習の枠組みであり、職業教育訓練だけではなく、一般教育と高等教育を含むすべての教育訓練セクターによる資格を包含している。EQFの核は8つの資格参照レベルであり、義務教育修了レベル (レベル1) から博士号レベル (レベル8) までをカバーしている (表2)。

EQFは国ごとの資格枠組み (National Qualification Framework, NQF) の整備を促し、既にNQFを導入済みの国に対しては、EQFとの比較が可能になるよう参照レベルの関連付けを求めている。2008年4月にEQFに関する勧告が欧州議会と理事会によって採択された<sup>(33)</sup>。勧告は関連付けの目標年次として2010年を設定し、2012年以降に与えられるすべての新しい資格は、EQFの参照レベルを備えなければならないとされた。

## 2 ヨーロッパ雇用戦略におけるフレキシキュリティ

リスボン戦略の枠組みでは、コペンハーゲン・プロセスと平行して、ヨーロッパ雇用戦略による取り組みも進んでいる。現在、ヨーロッパでは、リスボン戦略改定後の新たな雇用戦略の柱として、以下に紹介するように、フレキシキュリティという政策概念が注目されている。オ

(29) *Decision No 2241/2004/EC of The European Parliament and of The Council* of 15 December 2004 on a single Community framework for the transparency of qualifications and competences (Europass)  
[http://europass.cedefop.europa.eu/img/dynamic/c1399/type.FileContent.file/EuropassDecision\\_en\\_US.PDF](http://europass.cedefop.europa.eu/img/dynamic/c1399/type.FileContent.file/EuropassDecision_en_US.PDF)

(30) European Union (Press release), "Europass: Frequently Asked Questions", 2008.7.4. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/480&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

(31) Manuel Souto Otero et al., *First evaluation of Europass—A Final Report to the Directorate General Education and Culture of the European Commission*, 2008.1  
[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/training/2007/europass/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/training/2007/europass/report_en.pdf)

(32) *Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Credit system for Vocational Education and Training (ECVET)*, 2008.4.  
[http://ec.europa.eu/education/policies/educ/ecvet/com180\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/ecvet/com180_en.pdf)

(33) *The European qualifications framework: promoting mobility and lifelong learning*, Cedefop Briefing Note, 2008.6.  
[http://www.trainingvillage.gr/etv/Upload/Information\\_resources/Bookshop/495/Briefingnote\\_EQF\\_EN.pdf](http://www.trainingvillage.gr/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/495/Briefingnote_EQF_EN.pdf)

表2 ヨーロッパ資格枠組み (EQF)

	高等教育	知識	スキル	能力
	ヨーロッパ高等教育領域の資格枠組みとの互換性	理論的知識 事実についての知識	論理的、直観的、創造的な思考を含む認知スキル 手先の巧緻さと方法、材料、道具・器具の使い方を含む実技的スキル	責任能力 自律能力
レベル8	博士レベル (高等教育第3期)	仕事または学術の分野における最も高度な最先端の、かつ分野間の境界についての知識	最先端の専門的スキルと技術 研究や革新における重大な問題を解決し、既存の知識や専門的実践を拡張し再定義するのに必要な分析と評価を含む	価値ある権威、革新、自律性、学究的・専門的品格や研究を含む仕事または学術の最前線における新しいアイデアやプロセスの開発への持続的な貢献を示すことができる
レベル7	修士レベル (高等教育第2期)	ある分野の仕事または学術の最前線の知識を含む独創的な思考や研究の基礎としての高度な専門知識	新しい知識と手順を開発するためと、異分野からの知識を統合するための研究や革新に必要な専門的な問題を解決するスキル	複雑で予測不能な、新しい戦略的アプローチを必要とする仕事または学術の状況の管理・改革 専門的知識や実践への貢献およびチームの戦略的な達成度の検証に対する責任
レベル6	学士レベル (高等教育第1期)	ある分野の仕事または学術の高度な知識 理論と原理の批判的理解を含む	仕事または学習の専門分野における複雑で予測不能な問題の解決に必要な、熟達と革新を示す、高度なスキル	予測不能な仕事または学習の状況における意思決定に対する責任を伴う複雑な技術的・専門的活動またはプロジェクトの管理 個人および集団の専門的開発の管理に対する責任
レベル5	準学士レベル (短期高等教育)	ある分野の仕事または学術の包括的専門的な事実に・理論的知識およびその限界の認識	抽象的な問題の創造的な解決策を開発するのに必要な総合的な認知と実技のスキル	予測不能な変更がある仕事または学習活動の状況下の管理 監督 自己と他者の達成状況の検証と発展
レベル4		仕事または学習のある分野内の幅広い文脈における事実に・理論的知識	仕事または学習のある分野における特定の問題を解決するのに必要な認知と実技のスキル	通常予測できるが、変更されることのある仕事または学習のガイドラインに沿った自己管理 仕事または学習活動の評価と改善に対する多少の責任を伴う他者の定型的任務の監督
レベル3		ある分野の仕事または学習についての事実、原理、プロセスおよび一般的概念の知識	基本的な方法、道具、材料及び情報を選択し、適用することによって、任務を達成し問題を解決するのに必要な認知と実技のスキル	仕事または学習における任務の完遂に対する責任 問題解決のために自己の行動を状況に適応させることができる
レベル2		ある分野の仕事または学習についての基本的事実の知識	任務を遂行するための関連情報を利用でき、単純な規則と道具を用いて日常的問題を解決できる、基本的な認知と実技のスキル	多少の自律性を伴う監督下での仕事または学習
レベル1		基本的な一般知識	単純な任務の遂行に必要な基本的スキル	体系化された状況における直接監督下の仕事または学習

(出典) 欧州委員会ホームページ Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, 2008.4.  
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:EN:PDF>)

ランダに起源をもつこの概念が、今やヨーロッパの雇用政策の一大目標となっている。それには、デンマークの雇用政策の成功が大きな影響を与えている。職業教育訓練は、ここでも大きな柱の一つとなっている。

### (1) ヨーロッパ雇用戦略におけるフレキシキュリティ

フレキシキュリティ (flexicurity) はフレキシビリティ (flexibility 柔軟性) とセキュリティ (security 安定性、保障) を組み合わせた造語である。この言葉は1990年代のオランダの労働市場改革に由来するとされ、1996年にオランダの労働法に関する年報の中で初めて用いられた用語である<sup>(34)</sup>。オランダでは1999年1月に「フレキシキュリティ法 (Flexicurity Act)」と呼ばれる法律<sup>(35)</sup>が施行されている。

この法律は、「ヨーロッパで最も厳格」といわれていたオランダの解雇規制を1954年以来初めて変更し<sup>(36)</sup>、解雇を容易にした。その一方で、無制限に認められていた有期雇用契約の更新を制限した。正規雇用者に対しては硬直的でありながら、非正規雇用者に対しては不安定で保障のない制度を改め、労働市場の柔軟性と安定性の調和を目指したものである<sup>(37)</sup>。

コペンハーゲン・プロセスと並んでリスボン戦略の雇用に関しての柱となっているヨーロッパ雇用戦略にも、フレキシキュリティが掲げられている<sup>(38)</sup>。2005年の見直し後の新リスボン戦略に、雇用に関する重点政策として、①企業と労働者の適応力と労働市場の柔軟性の向上、②雇用拡大と社会保障制度の現代化、③より良い教育とスキルを通しての人的資本への投資の拡大、という3項目が明記された<sup>(39)</sup>。

新リスボン戦略を受けたヨーロッパ雇用戦略において、フレキシキュリティは、「一方で労働市場、職場組織および労使関係の柔軟性と、他方で雇用と所得の保障を、同時に綿密な方法で強化する政策戦略」と定義されている。特に失業保障の受給者と非正規雇用者の雇用機会を改善することが目指されていて、その重要な要素の1つとして、労働者の継続的な適応力と雇用適性を保証する包括的な生涯学習戦略が挙げられている。

### (2) デンマーク・モデル

ここで、ヨーロッパ雇用戦略におけるフレキシキュリティに影響を与えたフレキシキュリティの成功例として注目されているデンマークの労働市場政策について紹介したい。ゴールデン・トライアングルと呼ばれる三角形がその政策概念の特徴である。三角形の頂点のそれぞれは、①柔軟な労働市場、②充実した失業保障、③積極的労働市場政策である。この3項目は、前述のヨーロッパ雇用戦略におけるフレキシキュリティの3項目とそれぞれ対応関係にある。

①デンマークは、企業のほとんどが中小企業であり内部労働市場<sup>(40)</sup>が小さいため、大企業のような安定した長期雇用を期待できない。デンマークの解雇規制は非常に緩やかであり、解雇の容易な柔軟性の高い労働市場は多くの失業者を生む。②デンマークは他の北欧諸国と同様に伝統的な「福祉国家」であり、手厚い社会保障制度を実現している。失業保険の給付も高水準

(34) ヤン・ハインシウス (川田琢之訳) 「20世紀末期のオランダ労働法—雇用関係における『フレキシキュリティ』化の傾向」『日本労働研究雑誌』No.464, 1999.2-3, p.117の注3。

(35) EIRO (The European Industrial Relations Observatory On-line), *Flexicurity Act makes major changes to labour law*, 1999.1.28 <<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/01/feature/NL9901117F.htm>> 参照。この法律の正式名称は、Wet Flexibiliteit en Zekerheid (the Flexibility and Security Act, 柔軟性と保障法)。

(36) ヤン・ハインシウス 前掲注(34)

(37) 藤川恵子「日本版フレキシキュリティ構築への課題」『Works Review』Vol. 3, 2008, p.183.

(38) 前掲注(22)。ヨーロッパ雇用戦略におけるフレキシキュリティについては、次のURLを参照。

<[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/flex\\_meaning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_en.htm)>

(39) European Commission, *Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy*, 2005.2.

<[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf)>

(40) 内部労働市場とは企業内労働市場のことであり、特に大企業は、同一企業内の他部署への異動や他職種への転換、またグループ内の他企業への出向などを通して、解雇を避け、従業員に長期雇用を保障することが比較的、容易である。

である。手厚い失業保障は、福祉制度に長く滞留する長期失業者の生活をも保障する。①と②の結果として、福祉制度は財政負担が膨らみ、労働市場は人手不足となる。そこで、③積極的労働市場政策によって、失業者に技能のメンテナンスを施し、長期失業を防止し、労働市場への早期復帰を促進する。

積極的労働市場政策の柱は、職業に就くための教育訓練政策である。たとえば、政府の承認の下で労使によって運営されるCVT (Continuing Vocational Training, 継続職業訓練) がある。

CVTが政府の予算によって賄われるようになって以来、扱われる技能は、特定企業に固有のスキルよりはもっと一般的な外部労働市場<sup>(41)</sup>において広範囲に活用できるスキルが多くなったという<sup>(42)</sup>。

デンマークでは労働組合の組織率が高く (87.4%<sup>(43)</sup>)、労使が極めて密接に積極的労働市場政策の各分野に関与していて、幅広い労使の政治的なコンセンサスによって政策が支えられている。また、人口約547万人<sup>(44)</sup>のデンマークは極めて地方分権が進んでいて、独立性の高い地方自治体がきめ細かな地域の実情に応じた積極的労働市場政策を労使の参加の下に実施している。

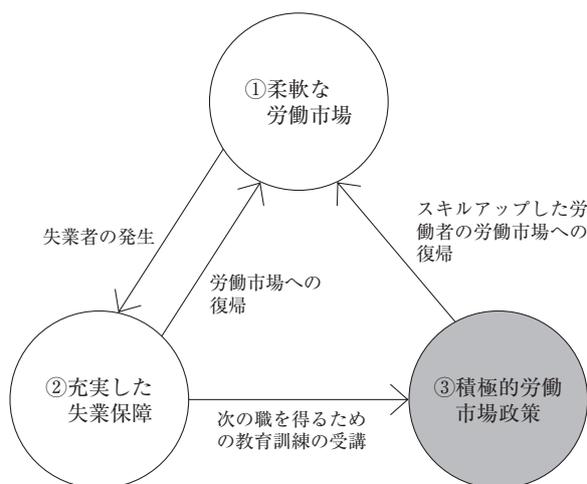
### 3 ドイツの若年就業支援政策

#### (1) ドイツの教育訓練制度

ドイツは、6歳から義務教育が始まり、小学校を4年間で卒業した後に進路が分かれる複線型教育制度を採っている<sup>(45)</sup>。10歳以降の前期中等教育は、主に5年制の基幹学校 (Hauptschule)、6年制の実科学校 (Realschule)、9年制 (又は8年制) のギムナジウム (Gymnasium) に分かれる。他に、これらを統合した総合制学校 (Gesamtschule) も少数ながらほとんどの州にある。

義務教育期間は6歳から14歳 (州によっては15歳) までの9~10年間であるが、義務教育修了後に就職する場合も、3年間はパートタイムの職業学校に通うことが求められているため、18歳までを義務教育と捉えることもできる。16歳以降の進路は、基幹学校と実科学校の場合は、職業資格を取得するため、主に職業教育訓練へと向かう。職業教育訓練は大きく分けて、職業学校と企業での訓練を組み合わせたデュアルシステムと、デュアルシステム外の職業教育の学校により行われている。ギムナジウムは大学に進学することを目的とした学校であり、ギムナ

図3 デンマーク労働市場政策の「黄金の三角形」



(出典) 坂井澄雄「フレキシキュリティー—デンマークの積極的労働市場政策」『Business Labor Trend』2007.4, pp.50-54を参考に筆者作成。

(41) 内部労働市場に対し、外部労働市場とは企業間の労働市場であり、労働者の他企業への転職や失業者の他企業への再就職などが行われる市場のことである。

(42) 坂井澄雄「フレキシキュリティー—デンマークの積極的労働市場政策」『Business Labor Trend』2007.4, pp.50-54. この政策自体は、オランダでのフレキシキュリティー概念誕生よりも古く1980年代半ばに開始され、1993年、94年の労働市場改革の中で大きな進展が図られた。

(43) 2003年。同年の日本の組織率は19.6%、イギリスは29.1%。ドイツ (2000年) は26.1%。労働政策研究・研修機構『データブック 国際労働比較2008』2008.3, p.218.

(44) 2007年7月推計。在日デンマーク大使館ホームページより  
<http://www.ambtokyo.um.dk/ja/menu/InfoAboutDenmark/FAQ/Population/#Anchor1>

(45) Federal Ministry of Education and Research (BMBF), *Germany's Vocational Education at a glance*, 4th ed., 2003.

ジウムの初級・中級段階を終えた生徒はほとんどが、大学入学資格を得るため、そのままギムナジウム上級段階（後期中等教育課程）へと進学する。

## （2）デュアルシステム

デュアルシステムは国が認めた350職種についての職業訓練制度である<sup>(46)</sup>。この350職種には社会にとって必要不可欠とみなされる職業が選ばれている。したがって、テレビ司会者やカメラマンなどは含まれておらず、それらの職種については私立専門学校で教育を行っている。また、保育士や看護師、介護士、言語療法士などの職種もデュアルシステムではなく、フルタイムの3年制公立職業学校で教育訓練が行われている。

デュアルシステムにおける職業学校は州立であり、学費は無料である。企業での訓練費用は企業が全額を負担し、訓練生の費用負担はない。

訓練生には企業から手当が支給される。手当の額は、職種ごとに労使の協議で決められている。経験年数に応じて“昇給”するが、1年目で月額200～600ユーロ程度である。一番低いグループに属するのは、例えば美容師であり、これは美容師の組合組織が弱いからだとのことである。手当のほかに、世帯収入に応じた公的な訓練給付により生活保障がなされている。

デュアルシステムにおける教育訓練は、週の何日かは職業学校に通学し、他の何日かは企業で訓練を受けるといった形態で行われるが、週何日通学するかは州によって、また職種によって様々である。訓練期間は職種によって異なり、2年～3年半である。

訓練施設としては、職業学校と企業のほかに各州に数か所、職種ごとの職業訓練センターが設けられている。ここでは、各学校では用意できない特別な設備—高額な設備、巨大な設備、めったに使われない特殊な機械など—を使った実習を短期集中的に行う。例えば、製菓職のウェディングケーキ作りの実習などである。

## （3）学校と職業安定所の連携

ドイツでは、前期中等教育の各学校の卒業学年またはその前学年の生徒は必ず一度は職業安定所を訪れることになっている。生徒たちは学級ごとに附属の職業情報センター（Berufsinformationszentrum, 以下「BIZ」という）を訪れ、どのような職業があるのか、その職業は具体的にどのような仕事をするのか、その職業に就くためにどのような訓練や学歴が必要か、など、職業に関するあらゆる情報の提供を受ける。情報提供手段は、紙媒体のファイルも配架されているものの、館内に配置されたパソコン端末を通した「職業情報システム」による提供が主であり、BIZの職員が調べ方をアドバイスしている<sup>(47)</sup>。

職業情報システムの画面には、職業や職業訓練の情報のほか、企業向けの情報、職業適性診断など様々なメニューが用意されている。文字情報だけではなく、職種別に実際の仕事をしている様子、教育訓練（座学・実習）の様子を取めた映像もある。

BIZの雰囲気は公共図書館のようであり、これらの情報端末は、いつでも誰でも訪れて使用することができる。また、BIZでは、民間企業の提供による職業セミナーや外国で働きたい人

(46) 筆者は、2007年11月にドイツ・ボンに所在する連邦職業教育訓練研究所（Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB）およびニュルンベルクに本部を置く連邦雇用機関（Bundesagentur für Arbeit, BA）傘下の職業安定所、職業情報センターなどを訪問した。以下の記述は、訪問時に聴取した内容をもとに、訪問先で入手した各種資料により適宜情報を追加したものである。デュアルシステムについては、2007年11月27日にBIBB研究員のBritta Reitz氏から聴取した内容である。

(47) 筆者がニュルンベルク職業安定所附属職業情報センターを見学し、職員から聴取した内容である。

のための国別セミナーなど、週ごとに様々なイベントが開催されていて、比較的気軽に訪れることができる場になっている。このような施設が職業安定所に附属していることにより、若者にとって職業安定所自体が身近なものとなり、困ったときにはいつでも訪れ相談することができる場として認識されやすくなっているようである<sup>(48)</sup>。

BIZの職員が学校を訪れ、職業についてのガイダンスを行うこともある。また、それぞれの職業に就くためにはどこでどのような教育訓練を受けたらよいのか、など、職業や上級学校に関する様々な情報が掲載された冊子を連邦雇用機関（Bundesagentur für Arbeit）が作成し、BIZを通して、全学校の最終学年全生徒に配布している。

#### （４）就職困難な若者のための政策

デュアルシステムにおける訓練は、これを実施しているのが民間企業であるというところに大きな特徴がある。企業が訓練生の受け入れ枠（訓練ポスト）を用意するかどうかは任意である<sup>(49)</sup>。ドイツでは経済不況により、デュアルシステムの対象者である一般教育学校の卒業生数に対する訓練ポストの割合は、1999年の68.8%をピークに2005年の58.6%まで減少し続けた<sup>(50)</sup>。また、大卒の就職も以前よりも困難な状況となったため、ギムナジウムの卒業生がデュアルシステムで職業資格を得てから大学へ進学するケースが増えた<sup>(51)</sup>。これらにより、基幹学校や実科学校の卒業生が訓練ポストを得る機会が減少した。これらの生徒の基礎学力の低下も手伝い、学校を卒業してもデュアルシステムの試験に合格できず、職業訓練へ進めない若者が増えた。

このように学校を卒業しても職業訓練に進めなかったり、職業訓練に進んでも就職できなかったりして、職業資格取得や就業の機会に恵まれない若者を、ドイツでは「不利益青年」と呼ぶ<sup>(52)</sup>。2005年に改正された連邦職業訓練法では、職業訓練の機会が得られない不利益青年のために職業訓練準備事業を設けることを規定している。

もともとドイツには、職業準備計画というものがあり、不利益青年のための教育を行ってきたが、職業訓練準備事業は、特に学力、能力や取得単位の不足によりデュアルシステムに進むことができない不利益青年や学習困難者を対象としている。単に訓練ポストが足りないことにより訓練ポストを得られない若者は対象としていない。それらの若者には職業安定所が紹介する、職業準備計画に起源をもつ職業準備教育が用意されている。職業訓練準備事業は、教育機関での教育訓練と企業での職業訓練の組み合わせであるが、職業準備教育は、教育機関での教育訓練のみであるという違いがある<sup>(53)</sup>。

職業訓練準備事業の内容は、大きく3つに分けられる。①専門技術的な教育、②ドイツ語、

(48) 職業安定所はフロアごとにサービス対象が分かれていて、「ジョブ」というアルバイト紹介専用のフロアがある。学生のアルバイト探しはここでされる。日本語のアルバイトはドイツ語のArbeit（労働）が語源だが、ドイツ語でアルバイトを意味する「ジョブ」は、英語のJob（仕事）が語源である。

(49) 本節の記述は、特に断りのない限り、前掲注(46)に記したBritta Reitz氏から聴取した内容に基づいている。

(50) その後、政府と産業界の協定により、2007年に訓練ポストが急増している。BIBBホームページ“Clear progress seen in reducing shortage of training places in 2007—BIBB survey on new training contracts”  
<http://www.bibb.de/en/31319.htm>

(51) 例えば、建築学科志望の学生が大工の資格を得てから大学に行くと、大学卒業後、建設会社に就職する際、大工の現場を知っていることが強みとなる。また、もしホワイトカラーとして就職できなくても、大工の職に就ける可能性がある。

(52) 大串隆吉「ドイツにおける職業的自立援助の機会とハーツIV」大串隆吉（研究代表者）・首都大学東京『日独社会教育学における青少年自立援助システムの比較研究』（平成16～18年度科学研究費補助金（基盤B）成果報告書）2007.3, pp.33-34.

(53) Dietmar Zielke, “Vocational Training Preparation—A new concept of vocational preparation for learning impaired and socially disadvantaged young people,” *BWP*, Special Edition 2005, pp.22-26.  
[http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a1\\_bwp\\_special-edition\\_zielke.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a1_bwp_special-edition_zielke.pdf)

数学などの一般教育、③社会的教育／社会教育の3つである。①は職業訓練機関受験用のいわば受験勉強である。デュアルシステムの試験に合格できない若者を対象としている。②は、基礎学力の不足している若者を対象としていて、基幹学校未修了のためにデュアルシステムを受験できない場合は、基幹学校の修了証の取得を目指す。基幹学校の出身者が、より有利な実科学校の修了証を取得することも可能である。

③の社会的教育は、社会生活に必要な能力を身につけるための教育で、例えば夜寝て朝起きるといった基本的な生活習慣など、個人によってその内容は違う。社会的教育は社会教育的援助の一環である。職業訓練法第68条には、「職業訓練準備には、広範囲の社会教育的な相談と支援が付随しなければならない。」と規定されている。そのため、社会教育士が付き添って支援をしている。社会教育士の役割は、教育訓練機関によって違うが、例えば、全体の学習計画の作成、個人に対する生活指導、各種給付金申請の援助、教育訓練への同席、グループ活動の援助、課外活動の組織化、薬物対策、さらにドイツ語や数学の授業を担当する場合や教育訓練機関の経営に関与する場合もある<sup>(54)</sup>。

ドイツ連邦職業教育訓練研究所<sup>(55)</sup>によれば、長期失業者等を調査すると、ほとんどは職業教育からドロップアウトした人であるので、この取り組みの意義は大きいという。職業訓練準備事業の費用は国が負担していて、原則的に個人の負担はない。将来の長期失業者を減らせば、失業給付が減り、国にとっても大きな利益となるので、国家財政にとって切実な問題だという。

ドイツには、職業訓練準備事業のほかにも、職業準備教育を行っている約25校の生産学校(Produktionsschule)という教育訓練機関がある。学校中退や職業資格未取得で失業中の16～25歳位の若者を対象とする。詳しい紹介は他<sup>(56)</sup>に譲るが、ドイツの生産学校はデンマークの生産学校に起源があるともいわれている。デンマークには1985年制定の生産学校法に基づく約100校の生産学校があり、その仕組みはフレキシキュリティ政策の不可欠な部分を構成している<sup>(57)</sup>。

#### 4 イギリスの若年就業支援政策

##### (1) 総合的支援のためのワンストップ窓口

イギリスでは社会サービス窓口の一元(ワンストップ)化が進んでいる<sup>(58)</sup>。ブレア政権下の2000年、10代の若者に対する包括的支援策である「コネクションズ・サービス」の創設が発表され、2001年より若者向けのワンストップ・サービスが開始された<sup>(59)</sup>。提供サービスは、雇用から教育、住宅、家族、精神衛生など多岐にわたる<sup>(60)</sup>。2002年には、公共職業安定事業を担っていた雇用サービス庁と各種福祉給付を担っていた給付庁を統合し、新たに「ジョブセンター・プラス庁」を設立した。それにより、雇用と福祉のサービスの窓口が一元化された<sup>(61)</sup>。

(54) 大串隆吉「ドイツ、デンマーク生産学校」前掲報告書(52), p.90.

(55) 前掲注(46), Britta Reitz氏から聴取。

(56) 大串 前掲報告書(52); "Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Sozialwesen," Die Länder der Bundesrepublik Deutschland und Bundesagentur für Arbeit, *Studien- & Berufswahl - Informationen und Entscheidungshilfen 2007/08*, Nürnberg: Bildung und Wissen Verlag, 2007, pp.305-309.

(57) 豊泉周治「社会的包摂, フレックシキュリティ, デンマーク生産学校—日本・デンマーク比較研究(2)」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』57巻, 2008, pp.61-74参照。

(58) 筆者は、2007年12月にイギリスのロンドン、レスター、リーズ、ブラッドフォードの各都市を訪問し、コネクションズ・サービスの窓口やその運営企業、ジョブセンター・プラス、全国青少年機関(National Youth Agency)など、イギリス国内の青少年の雇用や職業教育訓練に関する施設を訪問した。

(59) 「コネクションズ」は、イングランドの全47地域で行われている。

(60) 伊東 前掲注(2), p.8.

(61) 「ジョブセンター・プラス」はイギリス全域に設置されている。

このような一元化の背景として、「福祉から就労へ」というブレア政権のワークフェア政策がある。ワークフェアは、社会から排除されている人々に対する「社会的排除対策」の一環でもある。特に若者は失業率も高かったため、1998年に「若者向けニューディール政策」が導入された。これは6か月以上失業中で失業手当を受けているすべての18歳から24歳までの若者を対象とし、参加しなければ失業手当が減額される。それによって、若者を福祉（給付）から就労へと導こうとしたのである。しかし、教育・雇用・職業訓練いずれにも参加しない若者層（young people Not in Education, Employment or Training, 以下「NEET」という<sup>(62)</sup>）には効果が乏しく、むしろ失業手当を通じてのみ社会とつながっていた若者を就労だけではなく福祉からも遠ざけ、ますます社会から排除する結果となったと指摘された<sup>(63)</sup>。

その指摘を受けて導入されたのが、13歳から19歳までのすべての若者と20歳から24歳までの学習困難者を対象としたコネクションズである。中央レベルでは、旧教育雇用技能省内にコネクションズ・サービス・ナショナル・ユニットという省庁横断的な組織を作り、地方レベルでは、コネクションズ・パートナーシップという組織の下に関係諸機関が連携してサービスを行う仕組みが構築された。ヴィクトリア・クリンビー事件の報告<sup>(64)</sup>以降、このような行政横断組織はますます重視され、クライアント追跡情報データベース（Client Caseload Information System, CCIS<sup>(65)</sup>）の構築により、支援組織や学校など、子どもや若者に関する様々な組織の連携が可能になっている。

サービス実施主体は各地方のパートナーシップであるが、実際のサービスはサービス事業者に委託して行われる。事業者は地域によって様々であり、地方自治体が受託しているところもある。もともと地方自治体が行っていた独自の若年支援事業を発展させたものや民間受託企業が独自の窓口を併設し、成人対象のサービスを別途提供しているもの、大規模集合住宅の集会所のようなところに設置されたものなど、それぞれに特色がある<sup>(66)</sup>。2008年4月から、コネクションズの予算と権限が国から地方に移管された<sup>(67)</sup>ため、今後、自治体ごとにサービスが多様化していくものと思われる。

## （2）全国職業資格（NVQ）とその改革

ドイツは資格社会であり、職業資格の要件は国家によって厳格に定められ、就職するためにはその職種の国家資格が必要となる。それに対し、イギリスの場合は、職業資格が統一的に定められているわけではなく、ほとんどの職種は労使などが参加して定める民間資格である。就職に必須の資格というよりは、就職を有利にするために履歴書に書き込める資格に近い。

(62) 日本における「ニート」概念は、イギリスの社会的排除対策における「NEET」概念との違いとして、失業者を含まないことなどが問題として指摘されたため、ここでは日本の「ニート」と区別するためにあえて「NEET」と表記する。

(63) 伊東 前掲注(2)：労働政策研究・研修機構『若者就業支援の現状と課題—イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から』(労働政策研究報告書 No.35), 2005.6, pp.28-29；豊泉, 前掲論文(57), pp.63-64参照。

(64) 2000年に幼い少女が、複数の行政機関の関与があったにもかかわらず長期の虐待にさらされ死亡するという事件が起き、2003年に出された報告書で、行政組織間の連携が不十分であったことが指摘された。神陽子「英国が展開する総合的な子ども政策」『英国における青少年をめぐる諸問題—平成19年度国際政策セミナー報告書—』国立国会図書館調査及び立法考査局（調査資料 2007-2）, 2008, pp.42-43参照。

(65) Connexions Customer Information Systems, CCISsとも呼ばれる。

(66) 筆者が訪問したコネクションズは、すべて1階に窓口があり、ガラス張りで見えるところがほとんどで、大規模商業施設の間近や大きな通りに面したところなど、若者がアクセスしやすい立地が十分に考慮されていることが窺えた。

(67) Every Child Matters ホームページ 〈<http://www.everychildmatters.gov.uk/youthmatters/connexions/>〉

イギリスでは、それら民間主導の職業資格を全国で統一的に比較可能にする仕組みとして、1986年に「全国職業資格」(National Vocational Qualifications, NVQ) が導入された。NVQは5段階のレベルに分けられている。

NVQとアカデミックな資格(高等教育資格枠組み, Framework for Higher Education Qualification, FHEQ)との比較を可能にしたのが、1990年代に導入された「全国資格枠組み」(National Qualifications Framework, NQF)である。NQFは、NVQの5段階のレベルを8段階に細分化し、旧レベル4と5をFHEQの5段階のレベルに対応させた。さらにレベル1の下位に入門レベルを追加し、計9段階のレベルに再編した。(表3)

その資格枠組みのさらなる改革が目下、進行中である。新しい制度は、「資格・単位枠組み」(Qualifications and Credit Framework, QCF)と呼ばれる。NQFと同様の9段階のレベルを縦軸に、各レベルごとに、3段階のサイズを横軸としている。完全習得に要する時間と努力を単位で表し、1単位は10時間に相当する。サイズとは、そのレベルでの取得単位数を表している。1~12単位をアワード(Award)、13~36単位をサーティフィケート(Certificate)、37単位以上をディプロマ(Diploma)と称する。(図4)

この新しい枠組みの設計は2008年8月に発表され、2010年の制度完成を目指して、作業が進められている<sup>(68)</sup>。この新たな資格改革はEUのコペンハーゲン・プロセスにおける資格制度の枠

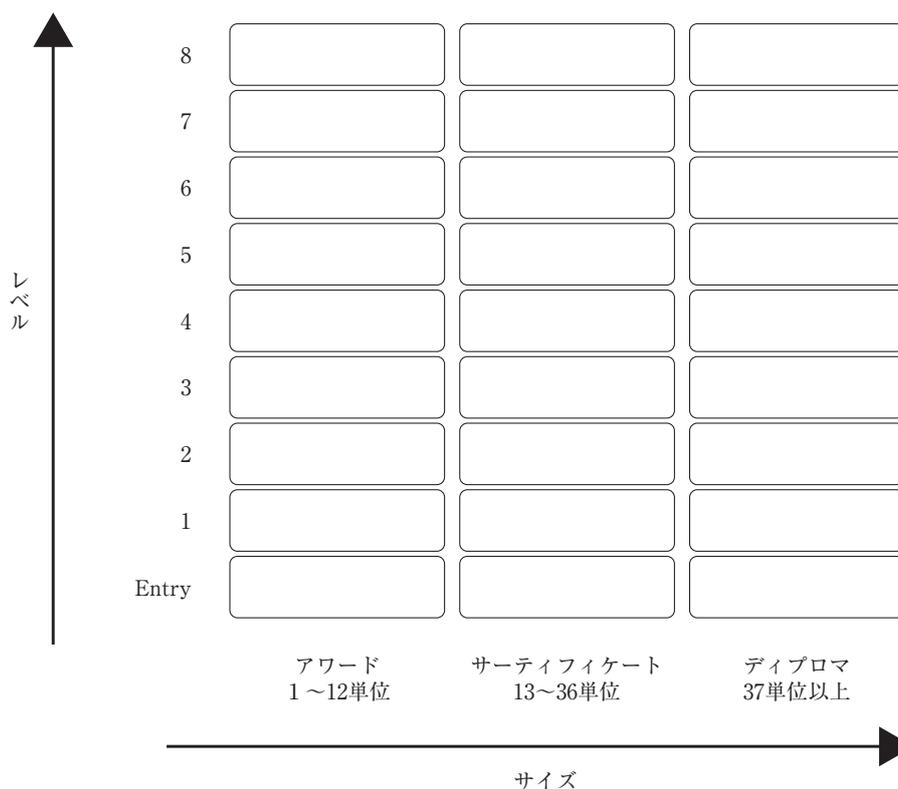
表3 全国資格枠組み (NQF)

全国資格枠組み (NQF)		高等教育資格枠組み (FHEQ)
IHNVQレベル	新レベル	
5	8 知識や実践を再定義/拡張する創造的方法の開発。特定の分野の一流の専門家や実務家。	D(doctoral) 博士号レベル
	7 高度に発展的、複雑で予測不可能な問題に独自の対応ができる。上級管理職。	M(masters) 修士号レベル
4	6 複雑な問題に対応して自分の考えや研究を活用できる高水準な専門知識。管理職。	H(honours) 優等学士号レベル
	5 深い知識と理解、複雑な問題への対応、高水準な専門知識。他者の管理や訓練。	I(intermediate) 普通学士号レベル
	4 高水準の知識の分析を含む専門的な学習。技術的専門的な職業や管理的発展的な職業。	C(certification) 高等教育サーティフィケート
	3 詳細な知識、スキルや理解を得るか、応用する能力。大学への進学、独立、他者の監督や訓練。	
	2 課題についての十分な知識と理解、多少のガイダンスや指導によって、様々な任務を遂行する能力。多くの職業的役割に適切。	
	1 基本的な知識やスキル、ガイダンスや指導によって学習を応用する能力。職業能力と関連する可能性。	
	入門(Entry) 基礎的な知識やスキル、学習を日常に応用する能力。特定の職業の準備はできていない。	

(出典) 英国政府Directgov, *Qualifications: what the different levels mean*([http://direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/QualificationsExplained/DG\\_10039017](http://direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/QualificationsExplained/DG_10039017)) および Qualifications and Curriculum Authority, *The National Qualifications Framework: Helping learners make informed decisions*(<http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/qca-06-2298-nqf-web.pdf>) を参照して、筆者作成。

(68) Department for Innovation, Universities & Skills (英国イノベーション・大学・技能省), *Overview of VQ reforms and timetable* (<http://www.dius.gov.uk/vqreform/about/index.html>)

図4 資格・単位枠組み (QCF)



(出典) Office of the Qualifications and Examinations Regulator, “Regulatory arrangements for the Qualifications and Credit Framework” 2008.8 [http://www.ofqual.gov.uk/files/Regulatory\\_arrangements\\_QCF\\_August08.pdf](http://www.ofqual.gov.uk/files/Regulatory_arrangements_QCF_August08.pdf) を参照して、筆者作成。

組み (EQF) を反映したものである<sup>(69)</sup>。

### (3) 就職困難な若者のための職業教育訓練制度<sup>(70)</sup>

イギリスでは、NEET<sup>(71)</sup>など未熟練の若者に対し、コネクションズ・サービスを通して、NVQのレベルに対応した様々な教育訓練を提供している。従来の徒弟制度の衰退を受けて導入された現代版徒弟制度<sup>(72)</sup>(アプレントイスシップ, 以下「新徒弟制度」という)がその中心である。新徒弟制度は、従来の徒弟制度と同様の職場での訓練に、職場外での教育を組み合わせたものになっている。新徒弟制度は、NVQのレベル2の取得を目指すコースである。他に上級徒弟制度(Advanced Apprenticeships)もあり、こちらはNVQのレベル3の取得を目指すコースである。新徒弟制度には、一般の最低賃金は適用されず、最低週80ポンド(2009年8月からは95ポンド)の支給が定められている。しかし、実際には、平均で週170ポンド、最高で週210ポンド

(69) なお、NQFの適用範囲はイングランド・ウェールズ・北アイルランドであり、スコットランドは含まない。QCFはイングランドと北アイルランドに適用される。ウェールズとスコットランドでは、EQFの枠組みによる新たな資格制度として、それぞれ別の枠組みが進行中である。Qualifications and Curriculum Authority, *Consultation: cross-referencing UK frameworks to the EQF* ([http://www.qca.org.uk/qca\\_19303.aspx](http://www.qca.org.uk/qca_19303.aspx)) 参照。

(70) この項は、現地で聴取した内容および現地で入手した次のパンフレット類を参照して記述した。West Yorkshire Learning Providers Network, “It pays to take an Apprenticeship!” および Rathbone, “e2e-Entry to Employment”, ともに2007.12入手。

(71) 前掲注(62)参照。

(72) 従来、Modern apprenticeships(現代版徒弟制度)と称していたが、2004年に単にApprenticeships(徒弟制度)と改称している。この制度はイギリス全域で行われている。

に及ぶという報告もあるという<sup>(73)</sup>。

基礎的な学力や能力に不安があり、いきなり新徒弟制度に進むことができない若者向けには、e2e(Entry to Employment)と呼ばれる入門コースもある。このコースは新徒弟制度に向かうためのステップ(Pre Apprenticeships)として位置づけられており、NVQのレベル1の取得を目指す教育訓練コースである。内容は、職場での職業実習のほか、数学、英語、情報通信技術(Information and Communication Technology, ICT)などの基礎的な学力と能力や資格取得のための勉強、生活のためのスキルや自信を向上させること、他者との出会いなどである。

新徒弟制度、e2eともに、訓練中の生活の手当として、16歳から18歳までで世帯の収入が一定以下の訓練生には、週30ポンド<sup>(74)</sup>の訓練給付が支給される。交通費は収入に関わらず支給される。

### Ⅲ 日本の若年就業支援政策の課題

I-1で述べた若者の就業状況について、日本ではこれまでどのような政策がとられてきたのか。本章では、これまで政府が推進してきた若年就業支援政策について、職業紹介・相談関連と職業教育訓練関連に分けて紹介し、直近の政策として、「再チャレンジ支援総合プラン」と「成長力底上げ戦略」による政策についても言及する。最後にこれらの政策への評価と今後の課題をまとめる。

#### 1 これまでの主な若年就業支援政策

##### (1) 職業紹介

平成15年6月に政府が策定した「若者自立・挑戦プラン」(以下、「プラン」という)は、職業紹介および職業相談関連の主な政策として、「ジョブカフェ」と「若年者トライアル雇用」をあげている。

「ジョブカフェ」は、若年者が雇用関連サービスを1か所でまとめて受けられるワンストップサービスセンターである。都道府県が主体となり、地域の企業や学校などと協力して、地域の実情に合った若者の能力向上と就職促進を図るために設置されたもので、平成16年度に全国15地域に設置されたのに始まり、現在までに香川県を除く<sup>(75)</sup>46都道府県87か所に設置されている。

「若年者トライアル雇用」は、学卒未就職者などの若年失業者を短期間の試行雇用により受け入れる企業に対する支援を行い、その後の常用雇用への移行を図る事業であり、平成14年12月から実施されている。

他に、若者支援の窓口としては、平成13年度から大都市(渋谷・横浜・名古屋・大阪・神戸)に設置されているヤングワークプラザ(若年者特別支援実施公共職業安定所)があり、また、プランを受けて、若者たちの相互交流等を通じて職業意識の啓発を図るため、ヤングジョブスポッ

(73) 筆者が訪問した2007年12月当時は1ポンド=約230円であったため、80ポンドは約18,400円だったが、2008年12月上旬現在では1ポンド=135円程度になっているため、約10,800円である。同様に95ポンドは約21,850円(2007年12月)→約12,800円(2008年12月)、170ポンドは約39,100円→約23,000円、そして210ポンドは約48,300円→約28,400円となっている。

(74) 同上、約6,900円→約4,000円。

(75) 香川県では、全国に先駆けて平成15年3月に「しごとプラザ高松」が開設されており、ジョブカフェと同様の機能を担っている。

ト<sup>(76)</sup>が平成15年度から都市部（全国14か所）に設置された。プランを強化するために平成16年12月に策定された「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」（以下、「アクションプラン」という）において、ヤングジョブスポットの待ちの姿勢を改め、若者が集まりやすい場所に向き、情報提供、相談等を実施するなど若者への働きかけ強化の方針が示され、運営については民間団体の活用を推進するとされた。

さらに、平成17年10月のアクションプラン改定により、若者の置かれた状況に応じた専門的な相談を行うとともに、地域の若者支援機関のネットワークを構築し、その中核として各機関のサービスが効果的に受けられるようにするため、地域若者サポートステーションが設置された。平成19年度からのサポートステーションの本格展開（平成20年度は全国77か所）に伴い、ヤングジョブスポットは他の事業に引き継がれて発展的に解消<sup>(77)</sup>され、平成20年3月までに廃止された。

## （2）職業教育訓練

同プランの職業教育訓練分野の施策として、「若者自立塾」と「日本版デュアルシステム」がある。

「若者自立塾」は、アクションプランにより具体化された事業である。1年以上仕事をせず、求職活動を行わず、教育訓練を受けていない若年者を対象に3か月の合宿形式による集団生活の中で、生活訓練、労働体験等を通じて職業人、社会人として必要な基本的能力の獲得、勤労観の醸成を図り、働く自信と意欲を育てることを目的としている。

「日本版デュアルシステム」は、企業実習と教育・職業訓練の組合せ実施により若者を一人前の職業人に育てる実務・教育連結型人材育成システムで、平成16年度より実施されている。企業実習と専修学校や公共職業訓練機関における座学とを組み合わせ、厚生労働省が所管する職業訓練における日本版デュアルシステムと、企業実習と学校での講義等の教育を組合せて実施する文部科学省所管の専門高校等における日本版デュアルシステムとがある。厚生労働省は、前者を発展させた制度として、企業が主体となって教育訓練機関と協力して実施する「実践型人材養成システム」を平成19年度から実施している。

## （3）「再チャレンジ支援総合プラン」と「成長力底上げ戦略」

平成18年12月に策定された「再チャレンジ支援総合プラン」は、「新卒一括採用システムの見直し」を明記し、平成19年6月の雇用対策法改正により若者の雇用機会確保が企業の努力義務とされた。

平成19年2月に策定された「成長力底上げ戦略（基本構想）」では、「ジョブカード制度」を構築することが定められた。この制度は、フリーターなどに職業訓練の機会を提供し、その参加状況や実績を評価し、証明書を交付する。ジョブカードは、この証明書のほか、アルバイトを含めた職歴や教育訓練歴、取得資格などを整理し、書き込むことができる様式が用意され、

(76) ヤングジョブスポットは、職業適性診断や職業相談など若者の職業意識の形成支援を行う施設である。若者が集い、若者同士が情報交換をする「たまり場」としての機能を有する。

(77) 第166回国会衆議院予算委員会第五分科会議録第1号 平成19年2月28日、穀田恵二衆議院議員の質問と政府の答弁による。ジョブカフェ、ヤングジョブスポット、サポートステーションの三者は、若者の就労に向かう段階に応じて既にすみ分けができていたため、ヤングジョブスポットの突然の廃止に戸惑う関係者も多かったという。「仕事に悩む若者の『居場所』が消える？『ヤングジョブスポット』廃止が生む波紋」『ヨコハマ経済新聞』2007.2.13。

〈<http://www.hamakei.com/column/143/>〉参照。

それをもとにハローワークやジョブカフェなどのキャリア・コンサルタントがキャリア・コンサルティングを行い、確認することによって交付される。ここで提供される訓練は、「実践型人材養成システム」、「日本版デュアルシステム（委託型）」のほか、「有期実習型」があり、いずれも企業実習と座学を組み合わせたもので、対象者に応じて使い分けられる。

## 2 これまでの政策の評価

### (1) 必要な人に必要な支援が届かない

新卒時に就職できなかった者や学校を中退した者は、無業であるか低賃金の非正規雇用に就いている可能性が高い。家庭の支援が得られない若者は、ワーキングプアやネットカフェ難民になるしかない。非正規労働者は雇用保険被保険者でない場合が多く、そうした若者は、失業しても失業手当を得ることができず、生活の保障がない<sup>(78)</sup>。日本の雇用対策事業のほとんどは雇用保険事業の枠内で行われているので、そうした若者は、公共職業訓練などの雇用対策事業の対象ですらなかった<sup>(79)</sup>。

これまでの支援政策も、低賃金を余儀なくされている若者が利用するのは難しいものが多かった。例えば、日本版デュアルシステムや若者自立塾については参加費が高額であること指摘されている<sup>(80)</sup>。低収入や無収入の若者がこうした事業に参加することは難しい。教育訓練中の生活保障がなければ、職業教育訓練によりスキルアップして、安定した正規就職を目指すこともできない。

経済的な問題だけではない。ジョブカフェや地域若者サポートステーションがすべての若者に知られているわけではなく、知らなければ、足を運んで支援を受けることができない。職歴や教育訓練歴がより少なく困難な状況にある者ほど、こうした情報を知る機会も手段も少ない可能性がある。そのため、サポートステーションなどでは、若者に直接働きかけるアウトリーチの活動にも力を入れてきているが、すべての困難な若者を救うには、まだ十分な規模とは言えない。イギリスやドイツでは、学校段階からすべての生徒に支援機関が関わっているため、どこにどれだけ困っている若者がいるかを把握しやすいし、若者の側も困った時にいつでも気軽に訪れることができる場所としてこのような機関を認知しやすくなっている。

### (2) 費用対効果批判

若者自立塾は、厚生労働省のモニタリング結果によれば、年間の入塾者数を平成19年度は1,584人とすることが施策目標とされていたが、10億円余を予算計上した平成19年度の実績は593人で、目標達成率は37.4%と事業開始から3年連続して目標を大きく下回った。平成18年

(78) 政府が取りまとめた「社会保障の機能強化のための緊急対策—5つの安心プラン」2008.7.29.

(<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2008/0729honbun.pdf>)は平成21年度の新規事業として「訓練期間中の生活保障のための給付」を検討している。

(79) 実際には、雇用保険被保険者以外が利用できる事業も多く、平成19年4月の雇用保険法改正では、「被保険者になろうとする者」が雇用安定事業等の対象として明記された。

(80) 堀有喜衣「諸外国の若者への雇用支援策の現状—日本へのインプリケーション」『世界の労働』56巻4号 2006.4. p.39. 日本版デュアルシステムの発展版である実践型人材養成システムについては、費用を企業が負担し、行政が助成する仕組みもできたが、必ずしも全額が負担されるわけではない。若者自立塾については、平成20年度より生活保護世帯被保護者への支援策が導入されたが、生活保護世帯以外の低収入層への支援はまだない。

度の卒業後6ヶ月経過時点の就労率、行動変化率<sup>(81)</sup>についても目標を達成していない<sup>(82)</sup>。

ジョブカフェは、運営の再委託を受けた民間人材紹介会社が「プロジェクトマネージャーに対して12万円」などという高額な「日給」を計上していたとして批判されている<sup>(83)</sup>。一部は民間人材紹介会社が運営していたにも関わらず、ジョブカフェ事業全体のコストは「民間の人材紹介会社に比べてもはるかに高い」とも批判されている<sup>(84)</sup>。

### (3) 評価と情報公開のあり方

そもそも就業支援策の評価指標の立て方に問題があるという指摘もある。「①実績を示す「常用雇用者」や「就職決定者」などの定義が曖昧で、どのような雇用形態で就職できたのか分からない例がたくさんある、②予算がどう使われたのかのチェック機能が甘い」<sup>(85)</sup>というものである。

若者自立塾についても「卒業後は派遣会社に登録させて修了というパターンも少なくない」と指摘される一方、入塾前に半年から1年かけて信頼関係を築き、卒業後も就労継続の支援やいったん就職し離職した卒業生の再就職支援を丁寧に行う受託事業者も存在する<sup>(86)</sup>。前者も後者も同じ就労率指標で評価されている。

このように評価指標が曖昧で、予算の具体的な用途の説明がなければ、過大な評価になる場合も、過少な評価になる場合もある。若者自立塾の年間10億円以上の費用が過大であったのかどうかは、就労率や行動変化率という数値指標だけからは見えてこない。

適切な数値目標を設けて評価することは重要なことである。しかし、数値による評価には限界もある。イギリスの若者支援政策でも数値目標による現場のゆがみを指摘する声がある<sup>(87)</sup>。量だけを目標にした場合、就職できそうな若者だけを選んで、就職しやすい不安定な雇用へ次々と送り込めば目標は達成できるが、逆に時間のかかる丁寧な支援が評価されなくなり、若者だけではなく支援者も苦しめる<sup>(88)</sup>。量だけの評価には限界があるし、質の評価をすべて数値に置き換えることは難しく、また教育訓練という性質上、成果が出るまでに時間がかかる場合もあり、単年度など短期間での評価にも限界がある。

わかりやすい数値目標だけではなく、単純な数値以外でも評価してもらうことは支援者にとっても大切なことである。行政や事業の受託者は、具体的にどのような支援を行い、どのような成果を感じているのか、資金の用途も含めて詳しく情報公開し、文字通りの説明責任を果たすことが求められる。

(81) 卒業後6ヶ月経過後、卒業者のうち就労、進学・復学、ハローワークへ求職登録する等ニート状態が改善した者の率

(82) 厚生労働省「モニタリング結果報告書(対象となる施策目標:若年者等に対して職業キャリア支援を講ずること)」2008.8.<<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyuu/08monitoring/dl/08monitoring-v-a.pdf>>

(83) 小林美希「ルポ 誰のための『再チャレンジだったのか』—若者就労支援政策で儲けた人々」『世界』2008.10, pp.198-205.

(84) 「スタートから5年 政府の若者就労支援を総点検」『SPA!』2008.8.5, pp.24-29.

(85) 小林美希「政策を問う 国の就業支援策は成果のチェックが不十分」『エコノミスト』2008.5.20, pp.31-32.

(86) 「『若者自立塾』のいま 就労支援の現場から」『Business Labor Trend』2007.9, pp.29-35.

(87) 藤森克彦「英国労働党政権における『福祉から雇用へプログラム』—若年失業者ニューディールを中心に」前掲NIRA報告書(9), p.76. 筆者がコネクションズの現場を訪問した際にも現地に滞在している日本人研究者から同様の説明を受けた。

(88) このような現象は「利益相反問題」としてジョブカフェにおいても問題になっている。内閣府「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会(第4回)」2006.11.8開催の議事録(<<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/jiritu/04/gjijiroku04.html>>)における玄田有史委員の発言。

### 3 職業教育訓練の課題

#### (1) 職業教育訓練の保障

日本の職業訓練法・職業能力開発促進法<sup>(89)</sup>の立法規定の変遷とその立法過程を分析すると、「職業教育訓練法制度の公共的性格から個人責任への転化」が明らかであるとされる。つまり、日本では、職業教育訓練は権利ではなく、個人の「責任」となっている。「キャリア権」という理念についても、キャリア形成を労働者の固有の権利として保障するものとはなっていないと指摘されている。関連して、教育行政から職業訓練政策が排除されてきたため、両者の連携不足も批判されている<sup>(90)</sup>。

ドイツをはじめヨーロッパでは、職業教育訓練は権利として保障されている<sup>(91)</sup>。ドイツでは、義務教育終了後に進学せずに就労する場合に、パートタイムの職業教育が保障されていて、義務教育年齢を18歳までと捉えることもできることは、前述のとおりである。イギリスにおいても、義務教育年齢を2015年までに18歳まで引き上げる法律が成立したが、16歳以降は、全日制の学校に通わなくても、徒弟訓練を受けるか、働きながらパートタイムの訓練を受けてもよいとされている<sup>(92)</sup>。社会の責任として若者の教育訓練を保障するのである。

日本の高卒者の厳しい就職環境を考えれば、日本においても、何らかの形で18歳までの教育訓練を保障することが選択肢として考えられてもよいのではないだろうか。

#### (2) すべてのステークホルダーの参加

若年就業支援については、職業訓練の重要性についての多くの指摘<sup>(93)</sup>とともに、「社会の需要を考えず、教育機関だけ過剰に作り、なれなかったら勝手にしろというのはあまりに無責任<sup>(94)</sup>」と、教育訓練の先に安定した就職先を確保する必要性も指摘されている。

ヨーロッパでは、教育訓練政策など若年者に対する必要な支援は何か、ということを考えるとき、すべてのステークホルダー(利害関係者)の参加が重視されている<sup>(95)</sup>。需要と供給にしても、費用対効果の追求にしても、すべての関係者が参加することによって、より多くの人に納得の得られるものとなる。

ステークホルダーには若者自身も含まれる。若者自身が職業訓練などの取り組みの価値や効果について納得していなければ、その取り組みは効果を発揮しないというイギリスの研究者の指摘もある<sup>(96)</sup>。若者を単に支援を受ける客体とせず、社会参加する主体としようとするならば、各地域で若者自身が支援のあり方について考え、発言する機会を設けることがあってもよいの

(89) 1958年に旧職業訓練法が成立し、1969年に旧法廃止、新規に職業訓練法として成立、数次の改正を経て1985年に職業能力開発促進法に改名された。

(90) 大和田敢太「職業教育訓練立法の形成と変容」『彦根論叢』362号、2006.9、pp.1-23。

(91) 例えば、ドイツ連邦共和国基本法第12条(職業の自由、強制労働の禁止)「すべてのドイツ人は、職業、労働の場及び職業教育訓練の場を自由に選択する権利を有する。」

(92) 英国政府Directgov, *Compulsory learning age—teenagers to stay in education or training until 18*, 2008.11.27.  
([http://www.direct.gov.uk/en/N11/Newsroom/DG\\_173002](http://www.direct.gov.uk/en/N11/Newsroom/DG_173002))

(93) 例えば、白川一郎「脱不公平社会の処方箋 若年失業者の職業教育と訓練の充実で対応せよ!」『週刊ダイヤモンド』2006.9.2, pp.51-52。

(94) 山田昌弘「フリーター対策を考える『教育訓練』すれば済む問題ではない」『週刊東洋経済』2008.10.25, pp.142-143。

(95) 前掲注(28)。

(96) アンディ・ファーロン「NEET—イギリスからの報告」乾彰夫編著『不安定を生きる若者たち』大月書店、2006、p.111-112。

ではないだろうか<sup>(97)</sup>。

また、労使の参加というとき、中小零細企業やフリーターによる労組などいわゆる「インディーズ系労組」の参加など、より政策的支援を必要としている関係者の参加が求められる。なお、厚生労働省の「雇用・能力開発機構のあり方検討会」の最終報告<sup>(98)</sup>は、機構見直し後に公共職業訓練を担う組織のあり方について「財源を拠出している使用者の代表者や実際のユーザーである中小企業や労働者の代表者、即ち、労使による組織の運営への参画とコントロールが可能な仕組みを導入する。」としている。今後、より幅広いステークホルダーの参加についての検討が期待される。

## おわりに

正社員として就職できなかった若者がたどる未来はどのようなものであろうか。低賃金、不安定雇用の若者は、結婚できる可能性が低いという指摘もある<sup>(99)</sup>。すなわち、家族という最小単位のコミュニティを形成できない、子を持つ親としての地域コミュニティとのつながりも持てない。さらに、非正規労働者にとっては「会社」もコミュニティとして機能しない。したがって、低賃金、不安定雇用の若者は、どのコミュニティに属することもできず、社会とのつながりが持てなくなり、「社会的排除」の状況に陥りかねない。

保護観察中の再犯率は、無職者が有職者の約5倍にのぼるというデータがある<sup>(100)</sup>。安定した職に就いている者が犯罪に及べば、その安定した職を失う危険を伴う。それと比較して、安定した職がなく、明日が見えない不安定な生活を送っている者が「自分には失うものが何もない」「世の中から見捨てられた」と思い込みやすいことは想像できるであろう。平成20年6月に東京・秋葉原で起きた無差別殺傷事件の容疑者が不安定な派遣労働者であったことは、示唆的である。青少年の薬物犯罪に取り組む専門家も、再犯防止の一番の対策は就業支援だと述べている<sup>(101)</sup>。

イギリスのブレア政権は、社会的排除ユニット (Social Exclusion Unit) という内閣直属の組織を設け、省庁横断的に社会的排除対策に取り組んだ<sup>(102)</sup>。NEETという言葉は、その社会的排除対策の中で生まれたものである<sup>(103)</sup>。本稿で取り上げたEUのリスボン戦略のもととなったリスボン欧州理事会の結論文書<sup>(104)</sup>も、「社会的排除に対する最高の安全装置は雇用である」と述べている。若者にとっての就業が単なる経済活動への参加にとどまらず、まさに「社会への参加」であるという点に、より一層目を向けて今後の支援を考えていくことが望まれる。

(まつい ゆうじろう 社会労働課)

(97) 若年無業者等の支援を行っている東京都三鷹市のコミュニティ・ベーカー「風のすみか」には、「全体の運営・経営を話し合う会議に参加することができ、発言が平等に扱われる仕組みがある」という。山本堅司「NPOが運営する『自立支援』の現場から」『教育』No.711, 2005.4, pp.53-59。「風のすみか」の実践がドイツやデンマークの「生産学校と非常に似通っている」という指摘もある。大串隆吉「まともにかえて—日本への示唆」前掲注(52), p.149。

(98) 雇用・能力開発機構のあり方検討会「今後の雇用・能力開発機構のあり方について (最終報告)」2008.12.4, p.42  
(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/12/s1204-5.html>)

(99) 山田昌弘『希望格差社会』筑摩書房, 2004, p.133-137参照。

(100) 第11回犯罪対策閣僚会議配布資料「資料4 刑務所出所者等に対する就労支援の推進について」2008.6.16。

(101) 調査の過程で小森榮弁護士から説明を受けた。薬物事件の被告人には、高校中退者かつ無職かフリーターが多いという。小森榮「薬物事件の弁護を通して見えること」『公衆衛生』Vol.66 No.2, 2002.2, pp.96-99参照。

(102) 宮本みち子「社会的排除と若年無業—イギリス・スウェーデンの対応」『日本労働研究雑誌』No.533, 2004.12, pp.17-26参照。

(103) 1999年に社会的排除ユニットがまとめた「格差を埋める (Bridging the Gap)」と題する報告書に登場した。

(104) 前掲注(18)

## Ⅳ 青少年問題をめぐる政策と実践、理論

# 青少年対策と子育て責任のあり方－ペアレンティングと責任－

山本 聡

## 目 次

はじめに	3 政府のイニシアティブと親責任の登
I 親子関係のアンビバレント	場
II 子ども政策をめぐる取り組みの相違	IV 子どもの犯罪・非行と親責任について
III 「子どもを産み・育てる」という意味	1 問題行動と親の責任の関係性
の変容と子ども政策の台頭	2 少年の更生の機会の問題－山口母子
1 家族政策の必要性	殺害事件の差戻し審を素材に－
2 家族の変化と子どもを持つことの意味	おわりに
変容	

## はじめに

英国のブラウン政権は2007年6月、青少年行政の改革を進めるために「子ども・学校・家庭」省 (Department for Children, Schools and Families) を新設した。「子ども・学校・家庭」省 (以下、子ども省と略) の利点は、従来機関ごとにばらばらであった子どもの諸問題を連携・協力しながら包括的に対応できる責任部局を成立させたことにある。この結果、自治体への財政と権限付与、地域のボランティアやコミュニティー団体が協力・連携しやすくなり、家庭への具体的で個別的な支援と問題行動に対する多様な命令・罰則を与える事ができるようになった<sup>(1)</sup>。

子ども省新設後も英国は「青少年のために高みを目指す：ポジティブ・アクティビティのための10年戦略」(Aiming high for young people: a ten year strategy for positive activities) (以下、「10年戦略」と表記する。)<sup>(2)</sup>の一環として、国立子育てアカデミー (National Academy for Parenting Practitioners) を設置し、子どもをよく育てるために必要な支援や情報の提供、そしてそのベースとなる専門家の育成とプログラム開発を行っている。

このような英国の対応には、その根底に「どの子どもも重要である」(“Every Child Matters”) というポリシーがあり、「すべての子どもが継続的な支援と保護を受け、最善のスタートを切ることが出来る」よう、年齢や地域の実情に応じた政策プログラムを実現しようという前向きな姿勢が示されている<sup>(3)</sup>。

しかしながら、こうした対応がすべてにおいてうまくいっているわけではない。わが国と同

(1) 山本聡「英国の青少年政策の評価－責任のあり方をめぐって－」『英国における青少年をめぐる諸問題－平成19年度国際政策セミナー報告書』国立国会図書館調査及び立法考査局, 2008, pp.29-40を参照。

(2) DCSF, “Aiming high for young people: a ten year strategy for positive activities,” 2007.7.  
〈[http://www.dcsf.gov.uk/publications/tenyearyouthstrategy/docs/cyp\\_tenyearstrategy\\_260707.pdf](http://www.dcsf.gov.uk/publications/tenyearyouthstrategy/docs/cyp_tenyearstrategy_260707.pdf)〉参照。

(3) DCSF, “Children’s Plan,” 〈<http://www.dcsf.gov.uk/childrensplan/>〉参照。

様に、メディアや市民が抱く「青少年のイメージ」がネガティブであることや少年司法改革によって刑事責任年齢が欧州中で最も年少であるという点においても社会からの理解は十分とは言えない。

本論文では、英国の子ども政策の指針の変化の背景にあるもの、特に家庭や地域社会の変化、経済社会の変化、ライフスタイルの変化などともなう子育ての意味の変容を通して、子育てが国家の重要な施策として置かれるに至った経緯と市民の多くが青少年の非行の責任（子育て責任）の所在に強く関心を示すようになった理由等についてまとめてみる。また、わが国や米国の事情にも言及しつつ子育て責任のあり方について探求していくことにしたい。

## I 親子関係のアンビバレント

親にとって、わが子は偶然なる個別性ゆえに愛着を生じ、他でもない「この子」だからこそ一喜一憂し、献身的に子育てを行う。しかしまた、「この子（気難しい子）」だからこそ排除し、虐待を行うこともある。育児は一方的で面倒な行為に見えるが、逆に親にとって生きがいを見出す行為ともなりうる。育児には二面性が内在化されている<sup>(4)</sup>。

「子育ては、親の人生をやり直すことである」という言葉がある。個人主義社会において、親の果たせなかった夢を子どもに託すなどは時代錯誤かもしれない。また、自分の人生を早々にあきらめることにも賛同しがたい。しかし、子どもに期待する親の気持ちやそのニュアンスはよく理解できる。今日のように晩婚化の傾向が高まれば、いっそうこうした親は増えてくるだろう。またいっぽうで、望まれない出産や「できちゃった結婚」という流行言葉に煽られる虐待予備の可能性を見過ごすこともできない。自分が生きることに関心一杯で、子育てに煩わされるなど考えられない親もいるであろう。日々を楽しむ同世代を尻目に「なぜ自分だけが子どもに拘束されねばならないのだ」と考えても不思議ではない。言うことを聞かない子に対して容赦ない力が振るわれる例もありうるであろう。彼（女）にとって、子どもは邪魔な存在でしかないからである。

前者の例は、「長浜園児殺害事件」<sup>(5)</sup>であり、後者は「苫小牧子ども置き去り事件」<sup>(6)</sup>が想起される。さまざまな批評はありうるが、どちらの場合も育児に内在化する二面性と個人主義社会の功罪が遠因にあり、調整の困難さをはからずも露呈している。子育てに際し、「子どものため」といいながら、実は「親の都合」である場合、しばしば有効な戦略として「子どもの自己決定」を利用することがある。それは、放任による虐待であり、また過干渉による虐待でもある。好きにやらせておいて失敗したら責任をとらせるという方式であり、過度の期待と押しつけによる自滅である。

(4) 鯨岡峻『関係発達論の構築』ミネルヴァ書房、1999、序章参照。子どもに気持ちを向け、子どもの気持ちを汲み、子どもと共にあることを喜ぶその傾倒的な育児への思考の裏には、わが子が可愛いという思いもさることながら、良い母親が称揚され、悪い母親が指弾される、社会的な賞罰-制裁の枠組みを一つの共同主観的規範として自ら受容し、それに添おうとして生活せざるをえない実態があるという。母親が当然のように母親らしく関わるのは、決してその生物学的身体が母性を分泌するからではなく、それはその人があくまでも精神的な主体として、その都度の傾倒的な育児行為を自らの人格的行為として紡ぎ出すからなのだと論じている。

(5) 2006年2月、滋賀県長浜市で通園途中の幼稚園児が殺害された事件。グループ通園のさいに「送迎の車の中で一緒に乗っているよその子ども同士が仲良く話しているのに、自分の娘だけが仲間に入ることができない。周りの子どもが悪く、このままでは自分の子どもが駄目になってしまう」と考えての犯行だという。

(6) 2006年10月、北海道苫小牧市の2児の母親が、子どもにチャーハンを食べさせた後、2か月間置き去りにし、三男を餓死させた事件。母親は交際相手のところに泊りこんでいた。

多様化社会は、子どもに選択の幅を広げ、自由度が高まる反面、選択したものに対する厳しい評価（自己責任というリスク）が課される<sup>(7)</sup>。したがって、「他人のことをとやかく言うものではない」という考えと「他人に迷惑さえかけなければいい」という現代版「子育て規範」が浸透することとなる。ある調査では、親の7割以上がこうした考え方を持っている<sup>(8)</sup>という。しかし、「他人」とは誰のことで、「迷惑」とはいかなる内容なのかが明確でないため、結局「他人」も「迷惑」も人それぞれの判断によることとなり、かえって人間関係を混乱させることとなる。この混乱は子どもたちにも大きく影響を与え、強い大人には従順が得策で、寛容で優しい大人を甘く見ることを学ばせる。授業が成り立たない原因は、子ども自身にあるというよりも、多様化した社会の中で、一貫した子育て規範が欠如していることと関係が深い。

こうした共通項（プラットフォーム）のない子育て規範の蔓延が、しつこくを混乱させている。子どものしつこくをとやかく言われるのを嫌ういっぽうで、他人のしつこく方に陰口をいう親を増やすことになる。子育てに関心の薄い親たちにとって、他人からとやかく言われることは、短絡的に子どもへの暴力となって解消され、そうした子どもたちは、教育現場でおとなしい子どもや優しい教師に対して無意識のうちに自己の存在を過度に示すことになる。こうした状況の中で、教育に熱心な親は、わが子がクラスでいじめられていないか、友達とうまくいっているのだろうか心配することになる。経済的に許せば、よりよい教育環境で学習させたいとも考える。少子化に拍車がかかり、ますます人間関係に過敏な親が増え、私立学校が流行るのも肯ける<sup>(9)</sup>。

## II 子ども政策をめぐる取り組みの相違

誰も社会全体の改善より、わが身の損得だけに関心を寄せるといふ風潮がある。わが子のために社会全体の改善が必要だと考える人はいないとさえ言われる。遠回りではあるが、わが子によりよき環境を与えるには周囲から変えていくことが必要なのではなかろうか。人間関係のしがらみの中で、「悪いのは理解しない周囲のせい」であり、「自己に迷惑をかけている他者」を排除しようという短絡的な考えは、「法律に反してさえいなければ何をしてもいい」という

(7) これについては、瀧川裕英『「自己決定」と「自己責任」の間一法哲学的考察』（『法学セミナー』日本評論社、2001年9月号、pp.32-35.所収）が参考になる。自己決定には、①道具的価値②成長的価値③象徴的価値の3つの意味があるが、自由主義経済社会においては、本人のことは本人に決定を委ねることが、各人の幸福を達成するための手段・道具として最も効率的であるとして道具的価値ばかりが機能しているという。人任せにせず、自分で考え自分で決定することで成長するという成長的価値（失敗したときにも、失敗して初めて学ぶことがあるという意味で成長がある）や、たとえうまくいかなかったとしても本人が自分の生き方を決定したということが結果には還元できない意味を人生に与えるという象徴的価値は、特別な場面（たとえば教育的場面において）以外は自己決定の意味としては後退してしまっている。また、自己決定の対面にある自己責任の前提には、平等（対等）な関係がなければならないが、実際には自己責任=自業自得の理論に直結していることが多く、自己責任が平等を保障することなく、むしろ差別を助長することさえある。特に子どもに対して適用してしまうと、自己決定と自己責任が矛盾することになる。自己責任の原則を厳格に貫くと成長の機会を奪うことにつながるからだ。過ちから学んで成長するためには、やり直す機会を与えられることが必要であり、過重な自己責任はその機会を奪うことがあるからである。自己責任が魅力的に見えるのは、自己責任を越えた価値内容を持つ自己決定（成長的価値・象徴的価値）と連続しているように見えるからである。しかし、自己決定と自己責任の間には前述のように断絶がある。自己決定を尊重する社会が、自己責任社会である必然性はない。

(8) 「第2章 母親の家事・育児・教育に対する意識 第2節 子どもの将来に対する期待」ベネッセ教育研究開発センター『幼児の生活アンケート・東アジア5都市調査報告書』2006.2, pp.72-73によると、東京の母親は3つの回答—「友人を大切に人」（74.5%）、「他人に迷惑をかけない人」（71.0%）、「自分の家族を大切に人」（69.7%）—に集中している。

(9) いわゆる「モンスターペアレント」の問題も、こうした背景によるものと思われる。また、この1～2年の間に子育て雑誌や小・中学受験用の雑誌が次々と創刊されていることも証左となる。たとえば「edu」「President Family」「日経Kids+」「アエラウィズキッズ」など。「プレジデントファミリー」は約20万部、他の雑誌もおおむね8～10万部は購読されているという。

現代社会の風潮を物語ってもいる。他人事のように、事件の加害者を非難し、被害者を哀れに思うばかりでなく、本当に子どもにとってよりよき社会とは何かを真剣に考える必要がある。

米国や我が国で見られるこうした対応に対して、英国では子ども政策の前向きな取り組みが展開されている。たとえば、2020年までに子どもの貧困（所得が中位家庭の所得の60%以下の家庭）を撲滅すると宣言し、総合的な支援制度（Sure Start）を導入、160万人分の保育サービスの定員増加、全ての4歳児が無料の幼児教育を受けられるよう政策が出されている<sup>(10)</sup>。具体的には、前述のように「10年戦略」の一環として、国立子育てアカデミー（National Academy for Parenting Practitioners）の設置、子育てに必要な支援や情報の提供、そしてそのベースとなる専門家の育成とプログラム開発を行っている。

その点英国は、子ども政策に対する重点の置き方が米国や日本とは大きく異なっている。その相違は、2点指摘できるであろう。一つは「子ども観」である。アメリカのように「子どもは大人と同じ市民社会のパートナー」ととらえ、自己責任を負わせようという自律モデルの子ども観に対し、英国の場合は、「子どもは大人が保護すべき（もちろん将来に自律を内在化した）存在」であり、子どもにきちんと責任をとらせようとするためには、その前提として、国は子どもの成長発達に十分な配慮と援助を行っていなければならないと考えていることである。英国の場合、国は、子ども・家庭・学校・地域に対し必要な保護・支援（経済的・人的）を十分行ってきたのかを自問し、その上で厳罰に処すのでなければ、フェアな扱いだとはいいがたいという明確な姿勢の上に立っている。

二つ目は、少年非行対策チーム（Youth Offending Team：YOT）をはじめとして、青少年司法・行政の責任権限が自治体にあるという点である。非行を行った少年が、地域から隔離され、矯正施設に収容されても、数年後にはまた地域に戻ってくることを考え、中央の専門機関に任せるばかりでなく、地域の積極的な取り組みによって、非行少年から犯行時のモンスターのイメージを払拭し、実際はシャイな少年なのだという認識に変化させ、地域の安心感を取り戻そうと考えられている。また、刑罰に代わるプログラムの実施やカウンセリングへの参加も推進されており、課題を成し遂げることは、子どもにとっての「制裁」（いやなことを行うこと）ではあるが、悪い遊びや仲間との接触の時間を断ち、地域社会との接触によるアタッチメントを強くするという利点もある。初期の段階で行動を改善し、重大な犯罪にいたらないようにすることはとても大切な対策と考えられる。

英国の場合、厳罰によって早いうちから少年司法に取り込むのではなく、非行のリスクファクター（経済・家庭・学校・地域・少年自身）に応じた早期介入・対応こそが非行・犯罪の防止につながる事が力説されている<sup>(11)</sup>。

英国におけるこうした緩急両面からの厳格な子ども対策は、掛声ばかりの名ばかりのものでなく、相応の財源をあてるシステム作りを急いでいることも指摘できる。たとえば、2007年

(10) 「特集『子ども格差』」『週刊東洋経済』2008.5.17. 特大号pp.43-45. および、「『下流』の子は下流？格差世襲」『週刊ダイヤモンド』2008.8.30. 参照。

(11) 前掲注(1)を参照。2007年7月、子ども省は、「青少年のために高みを目指す」（Aiming high for young people a ten year strategy for positive activities）という「10年戦略」を開始した。10年戦略の基本方針：①「前進的な普遍主義」（progressive universalism）という原則で、すべての青少年、特にサポートを必要としている人たちに恩恵をもたらすこと。②「予防」（prevention）の原則：青少年にメンタルな面での抵抗力、回復力を身に付けさせること（青少年が大きな困難に立ち向かう上で必要なもの、困難に立ち向かえるようにサポート）。③「権利と責任」（rights and responsibilities）の原則：青少年、親、そして地域社会は、内容的に質の高いサポートを受ける権利を有していると同時に、地域社会と親は、青少年が直面している問題を解決する責任があること。この三者のバランスの取れた取り組みが求められている。

7月に公表された、前述の英国の青少年支援のための10年戦略において、その財源の一部として、長期間利用されていない銀行の休眠口座（dormant bank accounts）の未請求債権（unclaimed assets）を活用する方針が示されている<sup>(12)</sup>。この点は、10年戦略の3本柱の一つである、各地域の青少年用施設の改善の財源に、休眠口座の未請求債権を活用することが盛り込まれている。しかし、公表の時点では休眠口座を活用するシステムが未定のため、実際は2008年から3か年にわたり、当該施策の財源として、英国子ども省の予算から、6,000万ポンドを支出することとされている<sup>(13)</sup>。

2008年3月に公表された子ども省による10年戦略のための実施計画においても、当該の、休眠口座活用方針が示されたが、活用できる未請求債権の額が未定のため、10年戦略のための2008年～2011年分の予算である6億7900万ポンドには実際は含まれていない<sup>(14)</sup>。休眠口座の未請求債権からの資金の活用は、2009年末までに始まる予定とされている。休眠口座活用の提案は、2005年の財務省による予算案レポート（2005 Pre-Budget Report）においてなされ、青少年施策は、その資金活用対象の最優先分野とされた。この制度の根拠となる、「銀行及びビルディングソサエティ<sup>(15)</sup>休眠口座法案」（Dormant Bank and Building Society Accounts Bill）の説明資料によると、この法案の目的は、銀行及びビルディングソサエティの休眠口座（15年以上、持ち主による預金取引のない口座と定義される）のお金を、コミュニティの利益のために分配するとともに、休眠口座の持ち主から当該債権の返却請求があった場合は、その権利を保護する仕組みを作ることとされている。休眠口座の未請求債権を活用する制度自体は、すでにオーストラリア、カナダ、アイルランド、ニュージーランド、スペイン及びアメリカ合衆国といった国々で導入されており、各制度は様々に異なる特徴を持っている<sup>(16)</sup>。

### Ⅲ 「子どもを産み・育てる」という意味の変容と子ども政策の台頭

「子どもを生み・育てる」ということが国家（社会）の関心事となった背景には、出産および育児が自然な営みから女性の選択的自己実現へとその意味が変容したことがある。これによって「家庭が国家（社会）の将来を左右する」、「非行防止に対する責任としての親」といった認識が生まれ、「政策としての子育てや取り締まりの強化」を促進させていると考えられる。以下、詳細にみていこう。

#### 1 家族政策の必要性

社会学上、家族とは「同居、経済的な協働、生殖によって特徴付けられる社会集団」<sup>(17)</sup>であるとされてきたが、現代社会においては典型的な家族が存在するわけではない。家族（Family）

(12) DCSF, *op. cit.*, p.43

(13) *ibid.*, pp.48-50.

(14) DCSF, "Aiming High for Young People: A Ten Year Strategy for Positive Activities, Implementation Plan," 2008.3, pp.44-45.

〈[http://www.everychildmatters.gov.uk/\\_files/Aiming%20High%20Implementation%20Plan%20March%202008.doc](http://www.everychildmatters.gov.uk/_files/Aiming%20High%20Implementation%20Plan%20March%202008.doc)〉参照。

(15) ビルディングソサエティは、住宅金融組合とも訳され、ビルディングソサエティ法を根拠法とする個人預金の受入、住宅等の不動産ローンを行う金融機関をいう。

(16) "Explanatory Notes" *Dormant Bank and Building Society Accounts Bill*, p.1.

〈<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmbills/080/en/2008080en.pdf>〉参照。

(17) たとえば、G.P.マードック（内藤莞爾監訳）『社会構造：核家族の社会人類学』新泉社、1978を参照。

よりも世帯（Household）という消費生活の単位の方が現代ではより適切かもしれない。社会組織の単位である家族は、社会の発展および建設的变化をもたらす主体として重要な役割を果たしてきたが、いっぽうで社会問題、貧困、自殺、犯罪・非行、虐待、規範意識の低下など、社会のネガティブな側面の根底に家族問題があることも明らかになってきた。

家族を対象とする政策が取り入れられるようになったのは第二次世界大戦後のことで、1948年の国連「世界人権宣言」ではじめて、「家族は社会の自然かつ基礎的な集団単位であって、社会および国の保護を受ける権利を有する」（第16条第3項）ことを明確にした。家族政策には子ども政策が含まれ、養育についての平等な機会（生存・成長発達・環境整備など）が与えられていなければならない。

しかし、家族を取り巻く環境は大きく変化しつつある。1960～1980年の20年間と1980～2000年の20年間を比較し、家族の変容をみると次のような傾向が認められる（表1も参照）。

①この20年間の出生数の減少は著しく、子ども数（15歳未満）と高齢者数（65歳以上）は1997

表1

		1960	1980	2000	変化率（%）	
					1960→1980	1980→2000
人口	出生数（万人）	160.6	157.7	119.1	- 2	- 24
	合計特殊出生率	2.00	1.75	1.35	- 13	- 23
	子ども数（万人）	2,843	2,751	1,851	- 3	- 33
	高齢者数（万人）	540	1,065	2,204	97	107
世帯	核家族世帯（千世帯）	11,788	21,594	27,332	83	27
	夫婦のみ（ $\text{ク}$ ）	1,630	4,460	8,835	174	98
	夫婦と子（ $\text{ク}$ ）	8,489	15,081	14,919	78	- 1
	ひとり親と子（ $\text{ク}$ ）	1,669	2,053	3,577	23	74
	三世帯世帯（ $\text{ク}$ ）	6,790	7,063	6,347	4	10
	単独世帯（ $\text{ク}$ ）	3,579	7,105	12,911	99	82
	平均世帯人員（人）	4.52	3.25	2.70	- 28	- 17
婚姻・離婚	婚姻率（%）	9.3	6.7	6.4	- 28	- 4
	離婚率（%）	0.74	1.22	2.10	65	72
	離婚件数（万件）	6.9	14.2	26.4	106	86
	離婚による一人親世帯（万世帯）	13.6（67年）	44.3（83年）	74.7（98年）	226	69
	死別・生別一人親世帯（万世帯）	51.5（67年）	88.5（83年）	111.8	72	26
福祉・社会手当等	児童相談所相談受付件数	222,723	249,255	362,142	12	45
	知的障害の相談受付件数	78,342（63年）	253,375	440,325	223	74
	児童手当受給者数（万人）	103（71年）	233	483	126	107
	児童扶養手当受給者数（ $\text{ク}$ ）	16.9（63年）	47.0	70.8	178	51
	特別児童扶養手当受給者（ $\text{ク}$ ）	1.5（66年）	10.3	14.1	587	37
	児童手当額（1人当たり月額円）	3,000（72年）	5,000	5,000	67	0
	児童扶養手当額（1人当たり月額円）	800（62年）	29,300	42,370	3,563	45
	特別児童扶養手当額（1級）	1,000（64年）	33,800	51,550	3,280	53

（出典） 総務省統計局「国勢調査」を基に筆者作成。〈<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/index.htm>〉

年に逆転した。②世帯数を世帯構造別にみると、この20年間の「夫婦と子ども」世帯の減少、「ひとり親と子」世帯の増加、「三世帯」世帯の減少傾向が顕著である。核家族化の進行により、平均世帯人員は1960年の4.52人から1980年の3.25人、2000年の2.70人へ減少した。③これまで外国に比べ離婚率の低い国として知られていたが、離婚件数は急増傾向にあり、有子離婚が6割（2000年）を占めている。その結果、ひとり親世帯が増加している。④とくに子どものいる世帯の母の就業率は54.6%（2001年）となっている。⑤児童相談所における児童の福祉に関する相談件数（虐待を含む）および福祉事務所等における知的障害に関する相談件数は大幅に増加した。このように、家族の構造と機能の変化が急速に進行してきたという事実は政策上重要な意味をもつ。近年、子ども政策が次第に重視されつつある原因を次で探る。

## 2 家族の変化と子どもを持つことの意味変容

そもそも、親が子どもの養育の中心的存在とみなされるようになったのは、近代になってからである。そして、近代家族のあるべき姿を求めて多種多様なペアレンティングマニュアル（子育て指南）が開花するのは、1940年～60年代にかけてである<sup>(18)</sup>。子どもを持つということが、自然なこと（当然のこと）ととらえられていた（周囲の手の空いたものが気軽に子育てを支援していた）時代から、家族のあり方が問われ閉鎖的な育児構造（子どもに責任を持つ）が成立し、子育ての個人的意味付けが強調されるようになると、「和やかなだんらん」としての家族がもてはやされ、核家族の増加にともない家族を演じる場としての遊園地やレストラン（「ファミリーランド」や「ファミリーレストラン」など）が相次いで設けられることになった。母親は専業主婦で、子育ては母性の実現なのだというイメージが、子育て＝自己犠牲という現実を露にし、かえって女性の自立を後押しする契機となったとする見方もある<sup>(19)</sup>。やがて、個人の自由と価値観の多様化などが定着すると、共働き家族、離婚・再婚、一人親家族、非嫡出子などが増え、それが家族の養育機能の低下をもたらし、不遜な子どもや非行少年を増やし、規範意識の低下、ひいては社会不安を引き起こすと考えられるようになってきた。

ところが、子どもを持つことが、雇用機会を狭め、自立の足かせとなるという考え方が大勢を占めるようになると、かえって子どもを持つことが達成困難な選択肢になることによって、逆説的に子どもを持つことの意義を高めることになる。子どもを持つことは「自己犠牲」ではなく「自己実現」のための価値ある選択肢という意味合いが強化されることになる。つまり、「子どもを持たないこと」（チャイルド・フリー）はけっして否定的な表現ではなく、選択の一つに過ぎないという考えが、逆に子どもを持つことに特別な価値を認証することとなった。

このことは、かつて親にとって子どもを持つことが経済的・実用的な意味を持っていたことと対置された精神的意味を強調することになった。具体的には、子どもを持つことで、①家族がにぎやかになる、夫婦間の絆が深まるという情緒的価値、②次世代育成という社会的意味付けとしての社会的価値、③子どもを育ててみたい、その経験が自分を成長させる、あるいは生きがいとなるといった個人的価値、という三つの精神的価値を見出すことができる。ここには、

(18) アメリカの小児科医ベンジャミン・スポックが、1946年に刊行した育児書は、42か国語に翻訳され世界中で5000万冊販売され、1946年以降では聖書の次に売れたとも言われる。スポック博士の育児書として日本でももてはやされた。この指南書は、結局子育ては人それぞれで、家庭にあった子育ての仕方があり、親は自らの子育ての方針を信じて子どもに接するのがよいとしたため、親はかえって混乱したともいわれている。

(19) 斎藤真緒「今日における子どもをもつ意味変容－イギリスにおけるParenting Educationの台頭－」『立命館人間科学研究』11号、2006.3、p.128. 参照。

「子どもの成長・発達にとっての親」(子ども中心主義)という視点から「親の自己実現としての子ども」(親の主體的な選択物としての子ども)が見えてくる。

すなわち、子育ての主要な担い手として想定されてきた女性の高学歴化・就業率の増加といったライフスタイルの変化が、結婚や妊娠・出産を自然な営みから自ら自己決定する選択的価値あるものへと変化させ、その選択自体に個人的・社会的意味付けを与えるようになったのである。しかし、このことは必ずしも選択した個人のみが子育ての責任を負うことを意味しない。少子社会においては、むしろ選択を支える仕組みとしての子育て支援が重視され、親以外のエージェントの登場を期待することになる。いわば、子どもをもつことについての個人的意味付けが前面に出ることによって、かつてないほどペアレンティングの重要性が付与され、そのことが、困難で価値ある「子どもを生み・育てる」行為を支えるエージェントのニーズを高めることになった<sup>(20)</sup>。

子育て＝一人の人間(子ども)の発達にかかわる親・学校・近隣を含む地域における連続的な相互行為過程の総体という視点が、エージェントとしてのボランティア組織を発生させ、ひいては英国の「子ども・学校・家庭省」という名称にも現れているように、政策としての子ども(子育て)という意味内容(地域コミュニティを基盤とした子どもの発達および子育てのためのサポート、よりよい生活環境創出の義務)を含むようになってきている。

### 3 政府のイニシアティブと親責任の登場

英国の場合、ペアレンティングの提供主体は地域の公的教育機関、ボランティア組織、病院、保健所、少年院、宗教団体など多様であり、とくにボランティアセクターの果たす役割が大きいといわれる。このため、子育てを政治的アジェンダとして位置づけ、政府の正当な役割として、ペアレンティング・サービスを推進することは、担当政権にとって重要なアピール要素となる。ブレア政権誕生の理由の一つにあげられている家族政策の基本方針は、家族への財政支援、仕事と家庭のバランス、深刻な家族問題への支援、結婚の強化、親へのサポートとサービスなどが中軸をなしている<sup>(21)</sup>。そこには、家族を社会の基本となし、いかにうまく子どもを育てることができるかが社会の将来を左右するというメッセージが込められている。裏を返せば、再犯防止に対する親の「責任」を強調したものと見ることができる<sup>(22)</sup>。

問題視しているのは、家族の多様性ではなく、むしろ子育ての継続性なのだと思われる。親による子育ての自助原則と公的サポートの相互補完というルールは、個人化された子育てを認証することで、「家族への統治」から「家族による統治」というスタンスを用いて、親自身を主体化させようとしている。少年非行の親の当事者性を、結果に対する責任というよりも、再犯防止に対する責任、将来の犯罪行為の予防に力点を置くことで「Parenting Responsibility」(子育て責任)をはたすことを期待するもののように思われる。

子どもを持つことの意味変容は、英国においては、夫婦関係(パートナーシップ)と親子関

(20) 子どもを持つことは、産み・育てることであり、女性=出産の主体とされる。英国保健省は、満足・納得のいく妊娠・出産のためのサービスをインフォームド・チョイスできるマタニティーサービスを提供できるよう施策を打ち出している。3つのC: Continuity, Choice, Controlが基本原理とされている。

(21) Sure Start のホームページにある、「A Sure Start Programs」「Supporting Families」「Crime and Disorder Act」などを参照。(http://www.surestart.gov.uk/)

(22) 2003年に制定された「Anti-social Behavior Act」は、子どもの犯罪だけではなく、その反社会的行動にまで親の責任が拡大解釈されている。Parenting Contractの明示など、親による子育てという自助原則の貫徹、公的サポートと相互補完関係を構成している。

係（次世代育成）の分離、つまり夫婦関係においては多様化を容認しつつ、親子関係については近代家族の枠組みを引きずりながらつぎはぎの法制に執着しているようだ<sup>(23)</sup>。近代家族の親子関係の基盤とされる血縁性（descent）と親性（parenthood）とが不一致である実社会の現状にかんがみ、再構築の可能性を探っているのかもしれない。

#### IV 子どもの犯罪・非行と親責任について

以上述べてきたように、英国では家族による統治を期待することで、親責任（再犯防止という意味での）を問う法制がなされてきた。わが国においても、問題行動を伴う子どもは「思いやりや人の痛みへの理解力に欠ける」という指摘は以前からなされ、こうした心の問題は、乳幼児期における親子の愛着関係の形成に大きな関係があると考えられており、親の指導力の低下の問題を指摘する声はいっそう大きくなっている。

米国では、子どもの責任は子ども自身の問題であり、一個人としての責任をとらせようという傾向が強い。犯罪行為者に対しても、多くは「反社会性人格障害」など生まれつきの脳の機能障害に原因があるともいわれ、DSM-IV（診断マニュアル）に従った判定がなされ、投薬や認知療法などによって治療的な矯正が行われている。これに対し英国では、犯罪防止のための監視社会が進み、いっぽうで子どもの非行に対する親の責任を問う施策や子どもに規制（外出禁止、怠学処罰）を行っている。米国は子どもに対しても自己決定・自己責任を、英国では子どもは大人の保護下にあるべきだという考え方の相違がある。

##### 1 問題行動と親の責任の関係性

これまで社会性の乏しい子どもは、親の育て方に問題があるとされることが多かった。しかし、近年、乳児にも生まれつき優しい天使のような子どもと不機嫌で気難しい子どもがいることが分かっている。その結果、生まれる前に抱いていた親の愛着も、微笑んだり声かけをしても子どもが色よい反応を返してくれない状態が続くと、次第にあやしたりかまったりする時間が減ることも分かってきた。昔のように母性愛が足りないと親にばかりその責任を転嫁できない状況がある。親子の愛着関係が形成されないまま成長する子どもが少なからず散見されるのは、育児放棄ばかりが原因ではないようである<sup>(24)</sup>。

また、もともとこうした能力が生まれつき希薄あるいは欠如している子が相当数存在することも分かってきた。自閉症的傾向を持つといわれる「広汎性発達障害」の子ども達である。こうした子ども達は、アスペルガー、注意欠陥多動性、学習障害の傾向を重複して持つことが分かっている。彼らは、学力的にはなんら問題がないのに、私たちが普通に場の雰囲気や相手のしぐさや言動から感じ取れる情報をまったくとっていい程受容できない。その結果、相手の立場に立って物事を考えることや、場の状況に応じて自己をコントロールすることができないのである。したがって、おとなしく目立たない反面、自分勝手な変わった子と思われ、いじめやからかいの対象になり易い<sup>(25)</sup>。こうした子どもには特別の配慮や指導が必要であり、適切な

(23) 斎藤 前掲注(19), pp.125-135.

(24) ジュディス・リッチ・ハリス（石田理恵訳）『子育ての大誤解』2000, 早川書房, pp.48-50, 86-88.(原書名: J.R.Harris, *The Nurture Assumption*)

(25) 田中康雄「発達障害と虐待、そして加害行為について」『法と心理』7巻1号, 2008.8, pp.23-35.

指導（ソーシャルスキルなど）が行われれば、人間関係のトラブルをうまく回避することも可能となる。昨年より特別支援教育として文科省が各自治体に施策を義務付けてはいるが、現在ほとんどそうした対応がなされていないのが現状である。

一般的に「心の理論」を身につける時期は、4～5才くらいといわれている。したがって、相手の気持ちを考える必要のあるソーシャルスキルは小学校に上がってからが適切な時期ということになる。広汎性発達障害の子どもを含め、乳幼児期の親子関係（母親ばかりでなくとくに幼児期の父親とのかかわりも含め）の重要性および小学校での社会性訓練（団体訓練ではなくソーシャルスキル）が重要な課題だといえる。単に「愛情を持って抱きしめられた子は優しい子になり、冷たく排除されることの多い子は暴力的な子になる」などという心理学的俗説に惑わされることなく、発達段階に見合ったしつけと教育が行われる必要がある。そして、こうした特性を持った子どもに対して寛容な社会が必要でもある。

自分に心があるというのは、誰にとっても明らかで疑いようのない事実である。しかし、他人の心は感覚器官を通して伝わる物理的な情報を脳で再編成しなおさなければ理解できない。それができるのもまた、自分の心のはたらきである。これを「心の理論」という。社会には少なからず「心の理論」の希薄な人がいる。生まれつきの機能障害の場合もあれば、心を持つ訓練（しつけ）を受けずに成長してしまった場合もある。また、社会自体が「心ない（無関心）」社会になったこともその原因のひとつかもしれない。昨今、教育現場や矯正現場から「心の教育」や「人の痛みのわかる」処遇ということばが使われることが多いのはそのためである。

人間が心を持つためには、①社会性②コミュニケーション力③想像力の3つが必要だとされる。社会性の欠如には、孤立型（周りに無関心）、受身型（従順であるが目立たない）、積極・奇異型（一方的・無遠慮）、形式的・大仰型（過度に礼儀正しく慇懃・堅苦しい）の4つの形態がある。コミュニケーション能力には、会話力（場に合わせた話し方ができ、相手の言葉の言外の意味をくみ取る）、口調と音声調節（感情や抑揚のあるしゃべり方）、非言語的コミュニケーション力（身振り・手振り・表情・視線対人距離等の非言語的ソーシャルスキル）がある。そして、最近の子どもたちに欠如しているとよく言われる「想像力」とは、他人との関わりから生まれる、思いやりや配慮・共感といったものと深く結びついている。これに対し「こだわり」や「執着」は、人にとって必要なことではあるが、想像力を阻害する要素として表裏をなしている<sup>(26)</sup>。

非行を行った子どもは、精神的に未熟であり、可塑性に富んでいるため少年の健全育成の観点から大人と違った罰を与えなければならない。少年法は、14歳以上の子どもには刑事責任を科すことができるとしているが、実際は大人と同じ罰を与えることはほとんどない。刑事裁判においては、未熟であることが子どもにとってはプラスに、大人にとってはマイナスに働くのが一般的である。ならば、少年法において大人と同じ死刑を科すことができる年齢である18歳以上の少年は、いかに判断されるのか。とくに、12歳の時点で実母の自殺に遭遇し、以後精神的な発達が停止してしまったとされる（精神鑑定、心理鑑定人の証言）山口母子殺害事件の被告（犯行当時18歳1ヶ月）の元少年の場合は、責任をどうとらえるべきか、一つの素材として考察してみる。筆者は、当該差戻し審の傍聴を複数回行い、その動向を調査し、「未熟」が量刑にもたらす影響を研究しているものである。

(26) 子安増生「〈心の理論〉の発達－幼児期の心の理解の豊かさをさぐる」日本赤ちゃん学会 2001年4月22日、早稲田大学国際会議場での講演。〈<http://www.crn.or.jp/LABO/BABY/SCIENCE/KOYASU/index.html>〉参照。

## 2 少年の更生の機会の問題 —山口母子殺害事件の差戻し審<sup>(27)</sup>を素材に—

広島高裁で2007年6月に開かれた「山口母子殺害事件」差戻し審の集中審理には、日本の刑事裁判のもつ大きな特徴が浮き彫りにされていた<sup>(28)</sup>。元少年の精神的未発達が量刑に有利に働くのか不利に働くのか、検察側の主張と弁護側鑑定人の判断や元少年の主張が真っ向から対立し、被害者遺族に一層の悲しみを与えたと報道された<sup>(29)</sup>。

一般的に少年審判では非行少年の更生に重点が置かれ、犯罪に対する制裁が軽減もしくは免除される。逆送された場合でも、少年の精神的未発達や少年特有の後先を考えない無計画性、対応能力の欠如による予想外の結果などが争点となり、弁護活動の中心に据えられることが多い。このような状況は少年犯罪の被害者（遺族）にとって、加害行為が過小評価され、少年の更生のためには殺された人間さえも存在しなかったと判断されているようで、憤りを感じるのが常である。被害者遺族にとっても、死刑を求めることだけが本意なのではなく、少年が罪に向き合い更生へ向かうよう、加害行為の正当な評価と犯行時の精神的未成熟性よりも現時点（裁判時）での少年の言動や態度から、可塑性（更生可能性）を読みとろうと考えていることが多い<sup>(30)</sup>。

裁判員制度の実施に向け、2006年最高裁判所・司法研修所が行った「量刑意識に関するアンケート調査」によれば、裁判員制度の導入を間近に控え、未熟であることが専門家と一般人とは異なった判断に至るとの分析もなされている。当該差戻し審では、被告人が精神的に未熟であることが、裁判にいかなる影響を与え、どのような判断材料となるのか、それは被告人のいつの時点での年齢によって影響されるものか、差戻し審は「未熟」の意味を責任との関係でどう判断するかのよき素材となった。

山口母子殺害事件の差戻し審では、最高裁が示した「犯行時18歳になって間もない少年であったことは、死刑を選択するかどうかの判断に当たって相応の考慮を払うべき事情ではあるが、死刑を回避すべき決定的な事情であるとまではいえず、本件犯行の罪質、動機、態様、結果の重大性及び遺族の被害感情等と対比・総合して判断する上で考慮すべき一事情にとどまる」のかどうか論点の一つとなった。検察側の主張「少年法は精神年齢などの精神的成熟度を要件としておらず、死刑を適用する場面においても精神的成熟度を検討する必要性はまったくない」に対し、弁護側は「失った母への人恋しさに起因した精神的な未発達もたらした偶発的な事件であり、被告は極度の退行状態にあり、成人と同様に非難することは出来ない」と主張した。広島高裁の判断は死刑であった。刑事責任（非難可能性）＝是非弁別能力および自己制御能力とすれば、鑑定人の説く「母胎回帰」や「父の激しい暴力」「12才時の母の自殺」が精神的な

(27) 1999（平成11）年4月14日午後2時過ぎ、山口県光市の新日本製鉄の社宅アパートで会社員宅に、排水検査を装った同じ社宅アパートに住む男性会社員A（当時18歳1か月）が訪問し、検査と信じ家に招き入れた妻（23歳）を襲い、抵抗されたため首を手で絞めて殺害してから姦淫した。さらに、長女（11か月）が母親の遺体の近くで泣き叫んだため、床にたたきつけた上、持ってきたひもで首を絞めて殺害し、2人の遺体を押し入れに隠し、盗んだ財布のお金や金権でゲームを楽しんでいた。加害少年Aはこの日、水道工事会社を無断欠勤して犯行に及んでいた。事件から4日後の4月18日逮捕された事件。

(28) 2007年6月29日の読売新聞広島版朝刊に当該裁判の傍聴記を掲載するにあたり、筆者は連続3日間の傍聴を行った。ここでの資料は2008年4月22日の判決までの入手出来る限りの報道用資料をもとに作成したものである。判決直後の筆者のコメントは、読売新聞大阪本社版4月22日夕刊に記載されている。

(29) いわゆる「ドラえもん4次元ドア」や「死者蘇生の儀式」、さらに「ちょうちょむすび」といった象徴的な言葉だけが一人歩きをして、ワイドショーやウェブサイトの掲示板では非難が過熱した。

(30) 「二度と同様の犯罪が起きないよう、せめて被害者の死が意味あるものとなって欲しい」とのコメントは、こうした遺族の思いを表したものであろう。

未発達の裏付けとなり、酌むべき事由となりうるのか。そもそも、精神（心理）鑑定とは犯行時に被告が精神病であったか否かを判断するものなのだが、少年事件においては、それを越えて犯行動機や形成過程を検証し心理状態を調べる役割を期待されている。これらは、少年法特有の可塑性あるいは矯正可能性の根拠と考えるべきか、あるいは刑罰の展望化と考えるべきなのだろうか。

### （１）世論の危険性と専門家との温度差

昨今、被害者寄りのメディア報道が大きな問題とされるが、被疑者・被告人に関する身辺情報（多くは罪の自覚の無さや無反省さ、被害者遺族の感情を逆なでする言動が中心であり、ノンフィクション書籍もこの傾向がある）が、インターネットの掲示板やブログ、携帯電話等を通し、不特定多数へ即時に伝わる情報環境にも起因するものがある。その結果、被害者遺族の無念さの度合いが激しいほど、犯罪者の不遜さを相乗的に高めることになる。たしかに、今まで報じられてこなかった被害者の実態を通し、刑事司法の限界を露呈させたという意味では、被害者寄りのメディア報道を評価すべきであるが、それに乗じて、民衆が刑事司法のルールを越え、ヒステリックに加害者を断罪しようとするには注意しなければならない。特に昨今、口コミサイト、Q&Aコミュニティ、ソーシャルネットワークワーキングサービス（SNS）、ブログ、BBS、COI(Community of interest) サイト等、消費者生成メディア（Consumer Generated Media：CGM）とよばれる情報メディアがネット上に爆発的に増えている。市場が成熟していくにつれ、明確な選択思考を持つ消費者が生産者並の知識を持ち始めたことに由来する。このような個人の情報発信をデータベース化、メディア化したWebサイトは、商品・サービスに関する情報を交換することにとどまらず、単に日常の出来事を綴ったものから他者への誹謗中傷までさまざまなものがあり、オピニオンリーダー的な一部のユーザーの価値観や思考の恣意性に気付かずに、賛同してしまう危険性を持っている。また逆に、知らないうちにその浸透力や連帯感を一部の企業やアカデミズムを称する人たちに利用されていることもある<sup>(31)</sup>。山口母子殺害事件の弁護団に対する懲戒請求や脅迫状などは、こうした動きと通じるところがみられるのは残念なことである<sup>(32)</sup>。

### （２）日本の刑事司法システムと裁判心理

一般的に刑事裁判というと、加害者（被疑者・被告人）は検察官と対峙する当事者としてイメージされるが、実際は検察官と弁護士が主導的に裁判をすすめており、加害者は傍観者に過ぎない。もちろん、憲法や刑事訴訟法に保証される適正手続を通して自らの権利を主張できることになってはいるが、実際は手続きに手馴れた累犯者であっても、弁護人の思惑や意図に基づいて受動的に主張しているに過ぎない。そして多くの事項は、専門家（検察官・弁護士・裁判官）によってほとんど決定されてしまう。それゆえ、被告人は今後、直面せざるをえないさまざまな障害や煩雑な手続き、処罰などの決定事項で頭は一杯になり、自己の境遇と将来の行方に関心

(31) CGMを含め、犯罪に関する報道や掲示板の影響力について死刑判決との関係で論じたものに、浜井浩一「死刑という『情緒』の前に－データでみる日本社会の実情」『論座』3月号, 2008, pp.111-121がある。

(32) 差戻し審の判決を前にして、放送倫理・番組向上機構（BPO）の「放送倫理検証委員会」が見解を発表し「テレビ報道などで被告人や弁護人を批判するニュアンスが濃く、公平性や正確性に欠けた」と批判した。しかし、こうした判断も公正・人権意識の高い人ならばともかく、被害者に思い入れの大きい民衆を納得させるものとは言いがたく、温度差をさらに広げるものとなっている。「Media Times(メディアタイムズ)」『朝日新聞』2007, 9.19, p.33参照。

が行かなくなる。裁判が長期化すればするほど、事件の真実は歪曲され、検察官対弁護人によって事件のストーリー化が甚だしくなる。人間の記憶は事件の経過によって取捨・再生され、犯行当時少年であった被告人が、8年の年月を経て（検察官および弁護人の知識の影響を受けながら）新たな物語を作る可能性は十分に考えられる。

山口母子殺害事件では、検察の起訴事実に対する反駁は弁護人の責務であるが、傷害致死を主張するにしても、被告人の主体性（罪の自覚と償いの気持ち）を摘んでしまう危険性がある。もちろん、憲法や刑事訴訟法上、被告人の権利が強く保護されてはいるが、現実では黙秘や殺意の否認は世論ばかりでなく裁判官の心証を悪くすることが多い<sup>(33)</sup>。刑事司法は被害者に冷たい制度であるばかりでなく、被告人にとっても真摯に謝罪や償いの思いが生じにくいシステムということもできる<sup>(34)</sup>。

たとえば、自供（自白）に関しては、自供（自白）することで相手の「ゆるしの感情」を引き出す可能性が生まれる反面、犯罪者として認定されることになり、処罰の可能性が高まる。また逆の場合、刑を免れ、より軽い処罰の可能性が高まるが、相手から否定的感情を向けられることを覚悟しなければならない。この矛盾自体は計算によって容易に解決することができそうである<sup>(35)</sup>。裁く側に「黙秘権の告知義務」がありながら「正直に一切を自供してくれることを期待する」暗示的要素が含まれていることを忘れてはならない<sup>(36)</sup>。

### （3）責任主義（責任なければ刑罰なし）の動揺と被害者の当事者化

「責任なければ刑罰なし」という近代刑法の責任主義の原則下で、人権保障がなされてきたことは間違いない。しかし、社会秩序の維持に責任を持ちながら、国家は加害者の処罰のみに着目し、犯罪被害の回復については当事者任せで、結果として被害者に負担を押し付けていた。だが、社会の変化に伴い、裁判官は被告人の利益と自らの選好だけでなく、自分の決心によって左右される社会の構成員の利益や要請を考慮しなければならなくなった。こうした動向は、昨年（平成20年）6月に公布された改正少年法（平成20年法律第71号）、「少年審判でも、被害者の傍聴を可能にする」内容とも無関係ではない。

女性の社会進出と少子化により、（母）親にとって「子どもを産み・育てること」は、自然な営みから選択的自己実現へと変容することになる。育児は時間的・経済的負担となり、生活や人生設計の中の選択肢の一つとしてとらえられ、いっそう少子化が加速する。政府にとって、

(33) 山室恵元判事の三軒茶屋事件に対する「つぐない裁判」などは好例である。さらに、刑事司法過程（刑事の取調べから行刑施設の矯正まで）においては、裁く側と裁かれる側の言語的・心的交流が存在するといわれる。被告人もしばしば「あの裁判官は俺の言い分をうなずき聞いてくれたから、執行猶予にはならなかったが控訴するのはやめた。」というように裁判官の言動に左右される。形式的認定の色彩が濃い成人の刑事裁判においてさえこうした状況である。少年事件や警察や検察での取り調べ過程においてはいっそうこの精神的・感情的交流は著しいと考えられる。具体的には、態度の選択的因子（①罰の否定的イメージを過大に感じ、恥や不安感情を強く示すタイプ。②心の底では不安や恐れを感じながら、反抗的態度を示すタイプ。③恐縮や服従的態度によって、刑罰を値切ろうとするタイプ。④罰の否定的イメージを過小評価し、犯罪を「わるさ」の程度に引き下げて日常化された罰に対するような態度で対処しようとするタイプ。⑤刑罰規範を客観的なものとして受け止め、決まっている罰を受けて責任を果たそうとするタイプ。）によって非難・攻撃・同情・寛恕などの情緒が裁く側に見られる（瓜生武「処罰とゆるしの心理」『家庭裁判月報』30巻6号、1978.6、pp.177-186参照）。

(34) 山本聡「刑事司法過程における矯正のメカニズム試論」『法律論叢』77巻4・5号、2005.2、pp.399-423参照。

(35) これについてはゲーム理論にある「囚人のジレンマ」が有名であるが、最近では「ネットワーク型の囚人のジレンマ」について実験がなされている（山岸俊男「15章 信頼と関係形成」大淵憲一編著『紛争解決の社会心理学』（現代応用社会心理学講座3）ナカニシヤ出版、1997、pp.321-342）。まず、信頼が必要になるのは相手が自分を裏切る誘引がある場合に限られる。相手に裏切りの誘引が存在し、裏切るかどうかによって自分の行動を変える必要がある状況（社会的不確実状況）では、複数の可能な選択肢の中から特定の相手との間にコミットメントを形成し、相手から裏切りの誘引を取り除こうとするという。

(36) 山本前掲注(34)、「4. 処罰とゆるしの構造」の項参照。

家族が社会の将来を左右する重要な要素となり、政策としての子育てがキーワードとしてあげられることになる。非行・犯罪に対する責任としての親という見方も強くなるいっぽうで、法的には自己決定・自己責任の原則によって非行の責任を子ども自身にとらせようとする社会の傾向も強くなった。

少年法における法的責任が「少年の健全育成」という目的を有し、少年の主体性を尊重しなければならないと考えれば、「非行を克服して成長発達を遂げる責任」が必然的に少年自身に対して要求されることになる。法的責任は少年の健全育成を目的として課されるものであるが、事からの性質上、少年自身による罪の自覚（責任の自覚）なしには達成しえない目標だからである。この意味において、少年の法的責任は、少年自身の自覚の問題であって強制にはなじまない。

ただし、この責任は少年自身が引き受けなければならないものであり、少年が自分自身の成長発達を自分の問題として考えなければならないということである。処遇機関は少年に対して、非行を克服して成長発達を遂げるための「矯正教育」を施すことはできても、非行を克服して成長発達を遂げさせることはできない。それは最終的には少年自身の問題だからである。

このように、少年法における責任は、少年法の目的自体が「あるべき少年像」を念頭に置いた「少年の健全な育成」を予定するものであることから、一定の行為を強制する法的責任を求めながら、非行を克服して成長発達を遂げる責任という意味での社会的または倫理的責任を求めるといふ側面も併せ持つことに注目すべきであろう。その結果、求められる罰（教育・福祉的な罰）とは、①少年の過去の行為だけでなく将来をも問題とする必要があること、②行為少年以外の者への効果（積極的一般予防）を期待するのではなく、当該少年だけに向けられる必要がある（少年を手段として利用することを禁ずる）こと、さらに③処分の内容を越えた不利益な効果を将来に残さないことで必要ある。

こうした教育的罰が有意となるためには、その前提として、少年に対してやり直す機会が十分与えられ、かつ少年が自己決定に失敗したとしても、その失敗が少年の成長発達に結びつく場合にのみ、求めることができる。死刑のように更生を前提としないところには応報しかありえないことになる。

## おわりに

自由な社会であればあるほど、また多様なチャンネルが増えれば増えるほど、人の弱さや利己心が増大し、ほんの遊びや気まぐれが、大きく表面化しやすくなる。些細な人間関係のすれ違いや誤解がとり返しをつかない結果を招くことにもなる。こうした社会の中で、昔のように「おとなしく、身なりもきちんとして、あいさつや返事ができる子」だから悪いことはしないとは限らない。そもそも、人の規範意識（親のしつけや道德教育、威嚇や罰などを端緒として）は、他律的社会で生まれ、次第に個人に内在化されるものである。しかし、自由と自律（自己決定・自己責任）を基調とする社会においては、他人に迷惑をかけないことが唯一の共通の価値観であり、迷惑ではない（と本人が思っている）場合、規範もほとんど抑止力とならないことになる。しつけや道德が殺人を思いとどまる要素にはならないことは、誰でも容易に気がつくであろう。その意味では、しつけやマナーは親の責任であるが、非行や犯罪の責任は親ばかりにあるとはいえない。

では、子どもの非行の責任は誰が負うのか。よき未来社会をつくることや社会秩序、治安の維持は国家の義務である。教育と同様に当然国が負うべきである。英国のような「家族による統治」の功罪は別として、国が前向きに、しかも財源をつけて科学的根拠に基づくプログラムを実践していこうとする姿勢は見做ってもよいのではないだろうか。規範意識の向上や道德教育などという古くからの議論を繰り返して再燃させるのではなく、トラブルをうまく解決し、結果として重篤な結果や被害者が死亡するという最悪な自体を回避するためには、どのようなスキルが必要か。わき起こった怒りをうまく抑制し、相手の立場を共感できるトレーニングとはいかなるものなのか、精神力ではなく実践力を養わせることだ。

自分の思い通りに行かないことに直面した時、どう対応するのかを観察・分析できる知識と能力を身につけ（あるいは専門家に相談できる環境を作り）、それに応じた怒りの抑制スキルと共感を養うプログラムを実践するシステム作りが望まれよう。

(やまもと さとし)

## 英国における子どもに関する公的サービスの展開

神 陽子

### 目次

はじめに	になった背景
I Every Child Mattersの子どもサービス改革	2 サービスにおけるパートナーシップ
1 行政の枠組み	3 親に対するサポート
2 子どもサービスのネットワーク	III 子どもとのパートナーシップ
3 サービスに関わる情報の共有	1 公的サービスにおける子どもの考え (意見・感情)の尊重
4 スタッフに関する改革	2 子どもコミッショナーの活動
II 関係者とのパートナーシップ	3 子どもへのエンパワメント
1 パートナーシップが考慮されるよう	おわりに

### はじめに

英国政府は、近年、特に子ども<sup>(1)</sup>政策に力を入れ、抜本的行政改革を行っている。これまで進められてきた子どもに関する公的サービスの改革から、三つの要点を読み取ることができる<sup>(2)</sup>。

まず、第一に、新サービスを行うためのネットワークの充実化である。子どもにとっての総合的なサービスという新しいサービスに対応するためだけではなく、既存のネットワークが現在の社会では十分に機能していなかったことに対する反省から、ネットワークの枠組みと公的機関の構造や連携体制について見直しを試みている。特に連携は重視され、ソーシャルワーカー、教師、医療関係スタッフ、ボランティアスタッフ等、子どもサービスに関わる全ての人々は、担当する子どもを中心に連携することが求められ、さらに、子どもにかかわる全ての機関や組織（学校、子どもセンター、医療機関、非営利団体等）に対しても協働することが要求されるようになった。

(1) 本稿における‘子ども’は、特に記述のない限りは英国においては0-19歳を指し、日本においては現行法の未成年者を指す。英国における政策では、一般的に、子どもの年齢を0-4歳 (Early years)、5-13歳 (Children)、14-19歳 (Young people) のステージに分けて区分し、それぞれのステージに合った政策を策定することが多く見られる。(但し、公的文書の中で子ども政策の射程年齢である19歳以下(ケアの必要性がある場合24歳以下)を一括してChildrenとすることもある。)

(2) 2003年以降の英国政府発行の印刷物(主に子ども・学校・家庭省発行のグリーンペーパー、レポート、プラン等)を参照。又本稿で扱うのは主にイングランドにおける政策であるが、他の地域でもほぼ同じような政策が行われている。クレア・ブルマン氏の基調講演「英国は少年犯罪にどう向き合ったかー英国における子どもの責任・親の責任ー」『英国における青少年をめぐる諸問題ー平成19年度国際政策セミナー報告書ー』国立国会図書館調査及び立法考査局, 2008, pp.9-10を参照。(1997年以降、労働党により地方分権が進められ、スコットランド、北アイルランド、ウェールズはそれぞれ独自の子ども行政(福祉、教育、青少年非行対策、親の教育等)を行っている。)

第二に、家族（親・親族・後見人等）とのパートナーシップの考慮である。子どもが家庭等から合理的理由（虐待・ネグレクト・保護者の養育能力の欠如等）により公的に保護された場合においても、家族が子どもとのコンタクトを請求することができること、また、何らかの公的サービスを受けている子どもの担当職員は、子どもの家族とパートナーシップを維持する必要があること等が、サービス手続の過程において考慮されるようになった。但し、家族とのパートナーシップについては、個々のケースによって事情が異なることから、慎重に子どもの最善の利益と照らし合わせた上で対応が図られている<sup>(3)</sup>。

そして、第三に、子どもの意見を聞く態勢についてである。現在大別して三つの傾向に分類される動きが政府の取組みの中に見られる。まず、公的機関が子どもにサービスを実施する際に、担当者は、子どもの意見を汲み取った上で、サービスの実施内容を判断することが求められる<sup>(4)</sup>。次に、子どもコミッショナーの創設である。同コミッショナーは、子どもの発するSOSや、子どもに関する制度・政策に対する子どもの考えを一般的に汲み取り、対応する窓口のような存在となる。同コミッショナーはスコットランド、北アイルランド、ウェールズ、イングランドの各地でそれぞれ任命され、子どもの代理人として政府の政策に対して議会で勧告するなど、独自の活動を展開している。もう一点見られる取組みとして、子ども自身が抱えている問題と地域が抱えている子どもに関する問題に対して、子どもへのエンパワメントによって解決しようとするものがあげられる。

英国政府は、このように子どもに関わる公的サービスについて全体的に見直し、改善を試みている。本稿は、政府によって掲げられた目標である「英国を世界で子どもが育つ最良の場所にすること」を目指した<sup>(5)</sup>取組みにおける子どもサービスの展開を、既述した三つの要点を中心に紹介するものである<sup>(6)</sup>。

## I Every Child Mattersの子どもサービス改革

### 1 行政の枠組み

2003年から始められた英国政府による『どの子どもも重要である』（Every Child Matters 以下「ECM」とする）<sup>(7)</sup>の総合的な子ども政策の取組みによって、子どもに関する公的サービスを総合的に実施することが地方当局に対しても要求されるようになった<sup>(8)</sup>。そして、子どもを中心に据えた効果的なサービス提供を目指した行政を補強するために制定された2004年子ども

(3) 子どもが拒否をしている場合、深刻な虐待のケース、性的虐待のケース等、子どもの利益に反すると考えられる場合は、特に厳格に対処している。

(4) 裁判所がケア命令を下すかどうかの判断をする際に、子どもの要求や気持を考慮しなければならないことは、1989年子ども法（Children Act 1989 (c. 41)）で規定されている（Section 1（3））。子どもの能力（発達）に応じて判断することが求められることから、子どもに関わる職員は、子どもの意見を汲み取ることができる者としてその専門性が求められ、政府は職員のスキルの向上についても改革を実施している。（Department for Education and Skills, *Children's Workforce Strategy, Update-Spring 2007, Building a world-class workforce for children, young people and families*, London: TSO, 2007参照。）

(5) Department for Children, Schools and Families, *The Children's Plan: Building brighter futures (Cm.7280)*, London: TSO, 2007, p.3.

(6) 1989年及び2004年の子ども法改正の経緯と概要については、次の拙稿を参照。「英国が展開する総合的な子ども政策」前掲注（2），pp.41-45.

(7) 子どもを中心に据えた省庁横断的プロジェクトであり、全ての子どもが、政府が遂行すべき5つの成果（staying safe, being healthy, enjoying and achieving, making a positive contribution, achieving economic well-being）に相応した環境を獲得できるように地方政府、パートナー（非営利団体等）と協働し取り組むもの。ECMの取組みとして適当であるかどうかの基準となるのは、5つの成果と国連子どもの権利条約である。

(8) Department for Education and Skills, *Every Child Matters 2003 (Cm5860)*, London: TSO, 2003.

法<sup>(9)</sup>により、地方当局が子どもに関する公的サービスとその予算についての決定権限及び責任を持つことが認められるようになった<sup>(10)</sup>。中央政府（子ども・学校・家族省が主にECMに関して担当）の役割は、骨子となるプランの策定とモデルプランの紹介、総合的サービスを実施するためのガイダンスやコンサルテーションの作成、実施されているサービスに対する調査と評価のサポート、必要に応じたECMに関わるプログラムやチーム実施機関等との連携を促すこと<sup>(11)</sup>等であり、地方当局や非営利団体などのパートナー等が協力して行うサービスに対するサポート的役割が中心である。

地方当局に大幅な権限と責任が移され、ECMの取り組みが進められることに伴い、地方当局は既存の子どもに関連したサービス体制を大幅に改めた。より効果的なサービスの実施と、関連機関及び実務スタッフの連携を可能とするために、複数分野にわたるスタッフによる協働グループを組織すること、そのネットワークを構築すること、子どもサービスに関連した情報共有体制を整備することが求められるようになったのである。2004年子ども法は、各地方当局に対し地域子ども保護審議会（Local Safeguarding Children Board）<sup>(12)</sup>の設置と、子どもに対するサービスに関しての全体的責任を負う子どもサービスディレクター（Director of Children's Services）<sup>(13)</sup>、子どもサービス専門員（Lead Member for Children's Services）<sup>(14)</sup>の任命を義務付けた。また、関係機関、関連分野のスタッフが連携して子どもに対する総合的なサービスを実施するためのパートナーシップをアレンジする役割を担う組織（一般的には子どもトラスト（Children's Trust）<sup>(15)</sup>）を置くことが義務付けられた。子どもサービスディレクターは、子どもに対する全てのサービス（主に教育、福祉、保健）に関する業務に関して責任を負うだけでなく、子どもがどのようなサービスを必要としているかについて把握し、総合的なサービスの提供のために担当スタッフ（ソーシャルワーカー、医師、教師、ボランティアスタッフ等）又は機関（ケアセンター、病院、学校等）が連携して協働できるよう支援・指導を行う役割も担う。一方、子どもサービス専門員は、子どもに関するサービスについての行政上の責任を負い、子どもサービスディレクターと共にサービスが有効に機能するようにアレンジし、実務スタッフをサポートすることが役割とされている。地方の特性に合ったサービスや多様な組織等のアレンジが可能となるように、子どもトラスト、子どもサービスディレクター、子どもサービス専門員のより詳細な役割等の決定については地方当局に委任されている。

(9) Children Act 2004 (c.31)

(10) Department for Education and Skills, *Every Child Matters: Change for Children (DfES/1081/2004)*, London: TSO, 2004. 子どもケア等のサービスは、ECM以前にも地方当局に委任されていた。（予算配分、子どもの総合的な行政計画、サービス実施のフレームワーク等が新しいものとしてあげられる。）

(11) ECMがスタートする2003年前後から実施され、継続している子どもに関わるプログラムやチーム等（Sure Start, Primary Care Trusts, Children's Fund, Youth Offending Teams, Drug Action Teams, Connexions等）との連携。

(12) Children's Act 2004, s.13-16. 地区子ども虐待防止委員会（Area Child Protection Committees）が廃止され、新たに代わるものとして設置された。地方当局、医療機関、警察などからのメンバーで構成される。

(13) *ibid.*, s.18.

(14) *ibid.*, s.19.

(15) 必ずしも子どもトラストという名称でなくても良いとされているが、全ての地方当局は統合的なサービス提供のための協働を可能とさせる機能を持つ組織等を2008年までに置かなければならないとされている。現在多くの地方当局において子どもへの総合的サービスは、子どもトラストを中心に実施されている。子どもサービスディレクターと子どもサービス専門員は、子どもトラストについて責任を負う。政府は子どもトラストのモデルや役割、発展への示唆等について説明したガイダンス（最新のものは2008年4月に出されたStatutory Guidance for Children's Trusts on the Duty to Cooperate）も出している。子ども・学校・家庭省HPにて閲覧可能。

<http://www.dcsf.gov.uk/consultations/conResults.cfm?consultationId=1544>

## 2 子どもサービスのネットワーク

総合的なサービスの実施、関係機関・スタッフの連携等、サービス実施の指針と到達目標については英国政府によって設定されているが、子どもへのサービスに関する実務内容（サービスに従事するスタッフのアレンジ、サービスのプラン・プログラムの作成等）と予算については地方当局に権限が委ねられている。各地域によって抱えている問題が異なり、協働が予想されるパートナー（地方当局の設置している委員会・グループ、非営利団体、市民ボランティア等）が多様であること等の地域の特性に対する配慮により、地方当局に対して大幅な権限が委任された。各地方に対し枠にとらわれない多様な取組みを認めたことでより優れた実践例（good practice）が出るのが期待され、実際に優れた実践ケースが紹介され、全国的なサービスの質の向上に役立てられている。政府は、子どもに関する公的サービスの分野横断的連携と協働を確実に実施するネットワークの役割を担う組織を置くことを各地方当局に対して義務付け、その望ましいモデルとして子どもトラストをあげているが、組織の名称、内容や機能については各地方当局に一任されている。

子どもトラストは、各地方当局に一任されているため各地方によって様々な形態をとった組織であるが、その性格の基本的条件として、「①子どもを中心にした、アウトカム主導のものであること、②子どもを中心に必要に応じた分野を統合したサービスを実施すること、③継続して協働でサービスを実施すること、④協働で計画立案して任務に当たること、⑤関係機関間の強固なガバナンスが保たれていること<sup>(16)</sup>」が、政府によるガイダンスに示されている。子どもに特に影響を及ぼす教育、子ども福祉、青少年の健康（10代の妊娠・ドラッグの誤使用等）に関連した公的機関等については、当然に子どもトラストに組み入れられるとされているが、少年犯罪対策チーム（Youth Offending Team）やドラッグ誤使用対策チーム（Drug Action Teams）、コネクションズ・サービス（Connexions Service）<sup>(17)</sup>、シユアスタート（Sure Start）<sup>(18)</sup>等の既存の子どもに関わる公共的活動を目的としたグループやプログラム等を子どもトラストの所管に組み入れるかについては、各地方の判断に任されている。また、総合的に子どものニーズに応えるサービスを提供するためには、教育、健康、福祉、犯罪・非行、労働等の関連する各分野の専門スタッフが参加したグループを編成し、実務にあたる必要がある。政府は、連携グループの例としてパネル（メンバーに他機関が雇用している者を含む）とチーム（直接雇用スタッフまたは出向スタッフで構成）等について紹介している。子どもを含むグループでプログラムを実施する地方があるなど、各地方によってグループの組織内容やサービス実施方法は異なっている。

地方当局では、子どもサービスディレクターが中心となって、子どもトラストに既存の組織をアレンジして総合的な子ども政策体制を組織していることが多いが、これまで縦割りで進められてきたサービス実施体制を横断的繋がりで組織し機能させることは構造上、予算上、困難を伴うことが多い。さらに、総合的サービスを対応するために新しくグループを編成して、新

(16) Department for Education and Skills, *Statutory guidance on inter-agency co-operation to improve the wellbeing of children: children's trusts (1680-2005DOC-EN)*, London: TSO, 2005, pp.7-8.

(17) 13歳から19歳までのそれぞれの子どもに合ったアドバイスやカウンセリング等のサービスを受けることによって、成長発達する機会を獲得させようとするサービス。

(18) 0歳から3歳までの児童とその家族を対象とした、国内の全ての人間の確実なスタートを確保するための児童の発達支援プログラムで、各地の子どもセンターを中心にサービスが展開されている。

しいプログラムを開発し実行し、これまで無かった新しい業務を行う等、新しいサービス体制が定着するまでは地方当局や子どもサービスに関係する機関とスタッフへの負担も大きい<sup>(19)</sup>。しかし、サービスプランやプログラムは、サービスを受ける子どもの意見や家族の要望を聞いた上で現場スタッフによって組み立てられることが多いため、新しいネットワークとその取り組みに対して期待も寄せられている<sup>(20)</sup>。政府は2003年に、150ある自治体の内の35の地方当局の子どもトラストを先行的に実施する子どもトラストとして指定し、2004年度から2006年度までの3年間の子どもトラストについての調査を外部機関に依頼するなど、子どもトラストの役割を重視し、その機能と専門的能力、問題対応能力の向上に力を入れている<sup>(21)</sup>。

より効果的に子どもトラストを中心としたネットワークを機能させるためには、サービス受給者（または受給可能性のある者）に対する十分なサービスの情報の公開が必要となる。多くの地方当局は、子どもとその家族が受けることができるサービス情報の一覧に必要な事項（サービス提供元の連絡先、受給適格基準、地図、受給手続き等）を記して、公共施設やインターネット上等に掲示している。また、日常的に子どもに関わるスタッフ（特に子どもにとって生活上重要な場となる学校や保育園のスタッフ）には、子どもと家族が、自らの担当分野ではない助言や援助を求めてきた際にも受付窓口となることがECMでは求められており、子どもと家族がどのようなサービスを必要としているか、常に現場スタッフは総合的に判断する役割を担っている。総合的な判断をする際に、現場スタッフは、コモン・アセスメント・フレームワーク（Common Assessment Framework）を利用している<sup>(22)</sup>。このように、サービス受給を要望する側に対しての情報と窓口が用意され、また一方で、サービス提供側が積極的に働きかけるためのツールと地域的繋がりが整備されていることで、全ての子どもがECMの5つの成果に到達するサービスを受けることができるように、多様な受け皿が準備され、その対応をするためのネットワークが組織されている。

### 3 サービスに関わる情報の共有

英国政府は、子どもの最善の利益を第一に考えた総合的なサービスを実施するためには、関係者間で子どもの情報を共有することが必要であると認識している。一方で、子どもの情報を共有することは子どもと家族のプライバシーの権利に関わる問題であることから、情報を扱う機関とスタッフは十分な配慮が求められる。政府のサービス実務者向けに出した情報共有に関するガイドでは、①子どもと家族に対して情報を関係者間で共有することについて十分に説明し、その承諾を得るよう努めるべきであること、②情報を共有すべきかどうかについての判断

(19) 特に学校はアクセスしやすい場所に位置していることが多いため、延長学校（extended schools）が義務付けられることとなり、子どもの発達に関わる活動（学習支援、音楽・スポーツ等のクラブ活動）や、家族と地域住民へのサポートや多様な機会の提供（親・家族に対するサポート、公的サービスへのアクセスの窓口、地域の住民や家族の教育機会提供等）を行うことができること等、学校関係スタッフの負担は大きいことが予想される。

(20) Guardianのインタビュー記事（主に“Child protection is everyone’s business,” “A new focus on children and their needs,” “Across the ECM spectrum”）参照。〈<http://www.guardian.co.uk/everychildmatters/>〉

(21) 子どもトラストの構造、プロセス、サービス提供に利用したもの、サービスの成果、経費についてUniversity of East AngliaとNational Children’s Bureau（慈善団体）が調査・評価を担当し、最終報告書（*Children’s Trust Pathfinders: innovative partnerships for improving the well-being of children and young people, National Evaluation of Children’s Trust Pathfinders, Final Report*）を2007年3月に提出した。同報告書では、政府が設定した指標の現場での利用に係る改善の必要性等について言及している（但し、子どもトラストはまだスタートして間もないため判断するのは時期尚早であることも指摘している）。HPにて閲覧可能。〈<http://www.everychildmatters.gov.uk/resources-and-practice/IG00209/>〉

(22) コモン・アセスメント・フレームワークはフォームに子どもの現状と生活環境等について書き込む形式の定型書類である。事前に行うチェックリスト形式のプレ・アセスメント・チェックリスト（Pre Assessment Checklist）も政府によって作成されている。政府HPにて閲覧可能。〈<http://www.everychildmatters.gov.uk/resources-and-practice/TP00004/>〉

をする際には、常に子どもの安全と福祉を考慮しなければならないこと、③可能であれば（子どもに危険が無い場合等）情報を共有することについて子どもや家族の希望を尊重すべきであること、④不確かな場合（危険が予見される場合等）は、アドバイスを求めること、⑤対象となっている情報が正確であり、最新のものであり、必要なものであるか、必要なスタッフのみに安全に開示されているかについて確認すべきであること、⑥常に情報を共有する決定（共有・非共有のどちらの場合も）の理由を記録すべきであること、という情報共有に関する実務における6つの重要なポイントを示している<sup>(23)</sup>。

政府は、子どもと家族に対する配慮の必要性に留意しながらも、子どもが必要とする全てのサービスに関係するスタッフが連携して行うために、情報共有を容易にするシステムとなる「コンタクト・ポイント」を設ける計画をしている。コンタクト・ポイントとはコンピューターベースの子ども情報照合ネットワークであり、国内であれば所在地域にかかわらず、子どもがどのような問題を抱えていたか、どの担当者によってどのようなサービスが実施されてきたか等について、即時に担当者が照会することを可能とするものである。政府は、子どものデータベースを構築し、コンタクト・ポイントの実用化を目指しているが、データベースに登録される情報は、名前、住所、性別、生年月日、IDナンバー、保護者（親または養育責任者）、教育歴、医療歴、サービス受給歴、その他必要と考えられる情報、と詳細な項目が設定された<sup>(24)</sup>。そのため、コンタクト・ポイントを実用化した場合の情報ネットワークのセキュリティについて外部機関に調査を委託したが、セキュリティの確保は現状では難しいことが報告されている<sup>(25)</sup>。政府は、報告書においてセキュリティ確保のために勧告されている点に対して取り組む必要性について認めながらも、2008年10月から運用を始めると明言していたが、更なる事前の取り組みが必要とし、2009年1月まで運用開始が延期されることとなっている<sup>(26)</sup>。

#### 4 スタッフに関する改革

ECMの取り組みには、子どもサービスを実施する上で最も重要な役割を果たすスタッフ<sup>(27)</sup>に関する改革が含まれている。見直しが必要とされる課題として、新サービスに対応した新しい体制作りをする、より効果的なサービス提供のためにスタッフの技術と能力を向上させること、子どもに関わる職の応募率を増やし、離職率を減らすために職に対するイメージと実際の業務内容を改良すること等、があげられている<sup>(28)</sup>。

総合的子どもサービスに関わるスタッフは、機関連携と分野横断的な協働が必要とされることから、対象となる子どものニーズに合わせた複数分野の専門スタッフが参加したチームやパネルなどのグループを作る必要がある。サービスを実施するグループが、総合的なサービスを

(23) Department for Education and Skills, *Information sharing: Practitioners' guide (0338-2006BKT-EN)*, London: TSO, 2006, p.7参照。ガイドは3つに分けられて出されている（①実務者向け一般ガイド、②事例ガイド、③1998年人権法等の情報共有と関係すると考えられる諸法律ガイド）。政府HPにて閲覧可能。  
<http://www.everychildmatters.gov.uk/resources-and-practice/IG00065/>

(24) *ibid.*, s.12. データの対象は、18歳以下のすべての子どもと公的サービスを受けたことのある18歳から25歳までの若者とされている。

(25) 2007年11月に子ども・学校・家庭省がDeloitte & Touche LLPへ調査委託した（2008年2月報告書提出）。調査結果の要約と政府の答弁については、政府HPを参照。<http://www.everychildmatters.gov.uk/resources-and-practice/CM00088/>

(26) 政府HP[http://www.dcsf.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn\\_id=2008\\_0181](http://www.dcsf.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2008_0181)参照（子ども・若者・家庭担当政務次官Kevin Brennanによって発表）。現状での安全性の確保は困難であることからコンタクトポイントの運用を開始することに関して争いがある。（BBCの記事 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/education/7586359.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/7586359.stm)参照。）

(27) 改革プランの対象は、子どもに関わる全てのスタッフとされており、ボランティアスタッフも含まれる。

(28) Department for Education and Skills, *op.cit.*(7), pp.83-96.

提供できるのであれば、グループの編成方法については地方当局に任されている<sup>(29)</sup>。

サービスに複数分野の専門スタッフが関わることによって責任の所在（サービス受給者が誰に質問や要望できるか）が曖昧になることや現場が混乱することを防ぐために、サービスを実施するグループにはリード・プロフェッショナル（Lead professional）の役割を担うスタッフを置くことが義務付けられている。リード・プロフェッショナルは、常に子どもと家族にとって単一の連絡先となり、総合的に情報を把握する必要があるため、サービスをより効果的に実施するというような職務能力だけでなく、サービスについて子どもと家族に分かりやすく説明し理解を求めるコミュニケーション能力や、多分野のスタッフを先導する指導力等の、高度な能力が要求される。

子どもサービスを実施するスタッフは、それぞれの分野（教育、医療、保育、子どもケア、非行等）についての専門性を持った上で複数分野横断的なサービスや政策に対応するノウハウの獲得が要求され、また、リード・プロフェッショナル等の新しい役職が創設されたことから、各スタッフ向けのより充実したサポート体制が必要となる。政府は、子どもサービス専門のスタッフの養成と研修を行い、スタッフの優れた実践ケースを紹介する等、全国的かつ全体的なスタッフの技術の質と能力の向上を目指している。また一方で、子どもサービススタッフを拡充するために、スタッフへの過大な負担を解消し、給与を見直すことで、子どもサービススタッフへのイメージを向上させ、子どもサービスに関わる職への求職者を増やすことや、在職者が離職することが無いようにスタッフへの専門的サポートと労働環境の整備についても配慮をすることとしている<sup>(30)</sup>。

## II 関係者とのパートナーシップ

### 1 パートナーシップが考慮されるようになった背景

地方当局には子どもサービスに関して広範な決定権限が認められている。一方で、地方当局が家庭に介入するために裁判所命令を必要とする場合や、家族（親、親戚等）からの訴えがあった場合には、地方当局が実施しようとしている（又はしている）子どもへの公的サービスが適切な手続きに従ったものか、子どもの最善の利益が考慮された内容のサービスかどうか等が、裁判所によって審査されることになる。1989年子ども法が成立する以前は、一旦子どもの家族からの隔離が認められ公的サービスの下に入ってしまうと、子どもへのコンタクト（手紙等による通信、電話、接見等）やサービス内容の変更について家族が地方当局へ申し立てること等への権利保障が明確ではなかった。そのため、家族が、子どもの受けているサービスに実際に関わることは、非常に困難であった<sup>(31)</sup>。また、ECMが始動する以前は、家族に対して子どもが受けているサービスについて十分に説明をすることや家族がサービスのプログラムに参加するこ

(29) 対象となる子どものニーズを基礎に統合した実質上のチームや異なった諸機関に所属する専門スタッフを集めて共同設置されたマルチ機関チーム等、編成方法や参加する機関及び専門スタッフは多彩である。

(30) 2005年には子どもサービスに関わるスタッフをサポートする組織であるChildren's Workforce Development Council (CWDC) が設立され、Children's Workforce Networkを構成する組織と共にサービスの向上に努めている。政府は最新のスタッフ改革プランを2008年4月に発表し、2010年までの到達目標と計画を説明している。(Department for children, schools and families, *Building Brighter Futures: Next Steps for the Children's Workforce (DCSF-00292-2008)*, London: TSO, 2008.)

(31) 1975年から1989年の間、子ども福祉を理由とする行政当局の介入権限が最も強かったとされている。(K. O'Halloran, *The welfare of the Child: The principle and the law*, Aldershot: Ashgate, 1999, p.78.参照。)

と等の家族とのパートナーシップを考慮に入れたサービスに対して、政府は消極的な態度を示してきた。そのような中で、家族とのパートナーシップが強く意識されるようになった主な要因は、社会における地方当局と専門家に対する懐疑とヨーロッパ人権条約の影響である。

1970年代から80年代にかけて、担当専門家のコミュニケーション不足や判断ミス等を原因とする地方当局の子どもサービスの失敗ケースがマスコミによって報道された。専門家が関わっていないながらもサービスマネジメントのミスで子どもの虐待による死亡を防げなかったケースや、親と子どもの権利を無視した専門家による過度な介入の認められたケースが明らかになり、社会における専門家に対する不信が高まった。特に、社会的注目を集めた1987年のクリーブランド事件（Cleveland Crisis）においては、地方当局の子どもを保護するプロセスにおける親の権利の尊重が欠如していたことが注目された<sup>(32)</sup>。後に成立した1989年子ども法では、その反省が反映され、子どもの養育に関する一次的な親の権利（責任）が明示されることとなった。

一方で、市民の人権意識が高まるにつれて、ヨーロッパ人権裁判所において地方当局による家族生活の権利の侵害を訴えるケースが増え、その中で裁判所が権利侵害を認めるケースが出てきたことで、政府は地方当局のケアサービスのプロセス等を見直す必要に迫られた。W v. United Kingdomの判決において、ヨーロッパ人権裁判所は、条約上、家族生活に対する国家介入の正当性を容認する要件の一つとして、地方当局による親と子どもの利益を十分に配慮したケアサービス決定手続きを設定し、さらに、親が公的ケアサービス下にある子どもとのコンタクトを申請する権利を持つことを認めた<sup>(33)</sup>。また、他のケースでは、地方当局に対し裁判を提起する際に親が必要な法律扶助を受ける権利が認められ<sup>(34)</sup>、さらに地方当局にはケアサービスに関する決定の理由となった主要な判断材料を開示する義務があるとされた<sup>(35)</sup>。一連の判決により、政府と地方当局にとって、これまでの密室型の決定プロセスを改める必要が出てきた。強制的な行政の家族への介入は厳格に必要な性の審査をしたケースに限定され、家族サポート的な子ども保護サービスとなるように、サービスに関する説明責任、親のケアサービスへの参加等、家族とのパートナーシップを十分に配慮した子どもサービスが策定されるようになったのである<sup>(36)</sup>。

## 2 サービスにおけるパートナーシップ

子ども・学校・家庭省は、英国を世界で最良の子どもが成長する場所にすることを目標にし

(32) 性的虐待を受けていると疑われた多数の子どもが短期間の間に医者とソーシャルワーカーによって強引な方法で親元から連れ去られ、長期間家族から離れることを余儀なくされたケース。実際に虐待が無かった場合でも親の申立て等が限定されていたため、長期間不名誉と不安にさらされることとなった。担当医師とソーシャルワーカーの子どもを家族から隔離する方法がナチスの親衛隊がとる手法と近似しているとマスコミから強く批判された。政府は社会で事件に対する批判的関心が高まったことからバトラスロス高等法院判事に調査を命じ、報告書が作成された。（Butler-Sloss LJ, *Report of the Inquiry into Child Abuse in Cleveland 1987* (Cm 412), London: HMSO, 1988.）

(33) 原告が地方当局の子どもケアサービスの重要な決定プロセスに十分に参加することができなかったことが、条約第8条（家族生活と私生活の尊重に対する権利を保障）違反にあたることを認められたケース。子どものケアサービスに関する審議や情報、地方当局の決定の説明を十分に受けることが条約上の親の権利として認められること（親に対して公開を禁止する適切な理由がない場合に限定）、行政当局はそれに対応した手続が求められることが判決で言及されている。（W (and R, O, B, and H) v. United Kingdom, Judgment of 8 July 1987 Series A. No. 121 (1987) 10.EHRR.29.）判決内容は、1989年子ども法における親の権限に関する規定と地方当局の役割に関する規定に反映されている。

(34) P, C and S v. United Kingdom, Judgment of 16 July 2002, (2002) 35.EHRR.31.

(35) TP and KM v. United Kingdom, Judgment of 10 May 2001, (2002) 34.EHRR.2.

(36) 但し、サービス内容（子どもの環境を改善するためのプログラム）を作成することは地方当局に一任されており、手続き過程では裁判所は内容の適正については判断しないため、親の権利と子どもの権利については、なおシステム上の問題（1989年子ども法で設定された手続を含む）があるとの指摘がある。（B. Kussbach, "Effective Human Rights Protection for Children in Care: Does the UK Provide Effective Remedies under the European Convention on Human Rights against the Non-implementation of Care Order?" *Essex Human Rights Review*, Vol.4 No.1, 2 (2007)）

た子どもプランを2007年12月に発表した<sup>(37)</sup>。子どもプランの内容には、子ども行政に関わる全ての分野の関係者（子ども、親、教師、医師、ソーシャルワーカー、保育士等）から、目標に到達するためには彼らの経験上何が必要と考えられるかについて聞き取り調査が行われ、その調査結果が反映されている。

子どもプランは、多くの地域において治安が保たれていないことで子どもが家庭や学校以外で自由な活動ができないことや貧困によって劣悪な家庭環境を強いられている子どもが多く存在すること等の調査結果を懸念し、子どもの成長環境をより良くする必要性を強調している。政府は、子どもの成長環境に最も深く関わる家族（親、養育者等を指すもので、血縁者に限定されたものではない）の重要な役割に注目し、子どもを養育するのは家族であり、国は家族の重要な役割をサポートするために必要なサービスを用意する責任を負うとの認識を示した。子どもプランに対する協力を求めるために、子どもプランの家族向け説明書が、子どもに向け説明書とは別に発行されている<sup>(38)</sup>。

家族は子どもが生活する上で重要であり、子ども政策を進める上で家族の協力が不可欠であるという認識を行政府が持つようになったことで、総合的子どもサービスへの家族の参加が積極的に行われるようになった。地方当局が子どもサービスを行う際には、家族の参加や家族への情報開示、家族からの異議申立てへの対応等、家族とのパートナーシップに対する配慮が強く意識されている。

### 3 親に対するサポート

どの国でも言えることであるが、現在英国でも家族のあり方は多様化し、もはや政策を立てる上でこれまでの伝統的家族観を参考にすることはできない。英国政府は、理想の家族像または一般的家族概念等を想定してサービスプランを練るのではなく、今日の家族の多様性を認識し実態を把握した上で、それぞれのニーズに対応した、家族、特に親に対するサポートプランを、ECMの一環として策定している。

ECMにおける家族サポートの取組みの一つとして、親業のサポートがある<sup>(39)</sup>。専門技術の習得機会を提供するなどして親を教育し、また、問題を抱えた親に対してはカウンセリングの実施によって精神的安定を確保することで、貧困家庭を減らし、親の精神的不安定を原因とした子どもの非行や反社会行動を予防し、家族間の負の連鎖を断ち切ろうとするサポートプログラムである<sup>(40)</sup>。地方当局は、子どもサービスのスタッフの中から一人、親業担当コミッショナーを任命し、総合的な子どもサポートにならった分野横断的親業サポートを実行している。親業サポートのプログラムは、子どもサービスを主たる目的としたプログラム（シュアスタート、Extended Schools等）の中に組み入れて行われていることが多い。親業サポートプログラムは、子どもを中心に据えて考えられており、子どもを幼年期、学齢期、おとなへの過渡期と子どもの発達段階で区切り、それぞれのステージにおける親と子どもの関係性、家庭環境による子ど

(37) 前掲注(5)の政策書を参照。

(38) 子どもプランに関わる文書は子ども・学校・家庭省のHPでダウンロードすることができる。（家族向けのガイドはBuilding brighter futures: The Children's Plan for families、子ども向けのガイドはBuilding brighter futures: A young person's guide to The Children's Plan）〈<http://www.dcsf.gov.uk/publications/childrensplan/>〉

(39) 親業とは、乳幼児の世話、育児、子どもの教育、躾等、子どもに第一次的に関わるおとなが果たすべき全ての仕事を指す。

(40) 親自身が問題を抱えていない場合でも、思春期の子どもにどのように接してよいかわからない、躾の仕方が分からない等の親の不安についても対応している。

もの学習・発達への影響について調査し、親に対して必要と考えられる行政のサポートを掲げている<sup>(41)</sup>。また、2007年には親業サポートの専門スタッフを育成、支援することを目的とした、アカデミー（National Academy for Parenting Practitioners）が設立されている。

### Ⅲ 子どもとのパートナーシップ

#### 1 公的サービスにおける子どもの考え（意見・感情）の尊重

公的サービスのプロセスにおいて常に子どもは受身であることが前提であった。子どもの将来を左右する決定は子どもの最善の利益を考慮して判断されるが、子どもの考えを聴くことは無く、地方当局から任命を受けたソーシャルワーカーや医師等の専門家が調査した事実と、その事実と手続を審査する裁判官に全てが委ねられていた。

1989年子ども法は、排他的とも言えた従来のサービス決定手続における子どもの参加を認め、地方当局、裁判所、その他の関係機関は、子どもの考えを聴く義務を課されるようになった<sup>(42)</sup>。法によって手続過程における子どもに対する政府の考え方の見直しが実施された背景として、子どもの権利に対する関心の高まりが理由の一つにあげられる<sup>(43)</sup>。1960年代後半からのアメリカにおける子どもの権利運動の高揚は英国にも影響を及ぼし、1980年初頭ごろには英国においても今日の子どもの権利論に通じる議論がされるようになった<sup>(44)</sup>。当時の議論の内容は、「子ども（未成年者）は自律的権利をもつのか？」という権利理論の基本を問うものであったが、アメリカにおいて展開された子ども解放論にある、子どもはおとなと同じ自由を享受する、というような主張は見られず、子どもの権利に対して進んだ考えを表したものであっても、自律的権利はその子どもの能力に応じて認められる、というように、限定解釈に止まったものであった。そんな中、貴族院によって出された判決（Gillick判決<sup>(45)</sup>）は、子どもの権利に対して一定の基準を表したことで注目を集めた。判決では、未成年者であることで直ちに親の同意が必要とされるわけではなく、16歳未満の子どもであっても判断能力のある者に対しては自己決定権を認めるべきである、という見解が示された<sup>(46)</sup>。この判決の子どもに対する認識は、1989年子ども法に「子どもの考えを聴く」条項<sup>(47)</sup>が入れられることに大きく影響したと言われている<sup>(48)</sup>。

また一方で、地方当局による公的サービスの失敗の経験は、政府の姿勢を子どもの考えを尊重する方向へ傾倒させるより強い動機付けになったと考えられる。特に、ソーシャルワーカーの関心と同情が子どもより親の方へ向いてしまっていたことが結果的に虐待死という最悪の結

(41) Department for Education and Skills, *Every parent matters (LKA/W/2007)*, London: TSO, 2007.

(42) Children Act 1989 s1(3)(a), s22(4),(5), s61(2),(3), s64(2),(3).

(43) 英国政府は、国連子どもの権利条約（1991年批准）の第一回政府報告書において、条約の国内実施の説明部分で「子どもの意見の尊重…第12条」について、1989年子ども法に規定された子どもの考えの聴取原則に言及している。（CRC/C/11/Add.1（1994）, paras.128-136）

(44) N. MacCorMick, *Legal Rights and Social Democracy: Essays in Legal and Political Philosophy*, Oxford: Clarendon Press, 1982; M.D.A. Freeman, *The Rights and Wrongs of Children*, London: Frances Pinter, 1983; J.Eekelaar, "The Emergence of Children's Rights," *Oxford Journal of Legal Studies*, 1986, pp.161-182. 等を参照。

(45) *Gillick v. West Norfolk and Wisbech Area Health Authority* [1986] 1 AC 112.

(46) 16歳未満の少女に親の同意なしに避妊経口薬を処方した医師の行為が違法行為であるとして母親が提起した訴訟であるが、親の同意なしに16未満の子どもが自らに関わる医療行為に関する決定をすることができるかが争点になった。

(47) 前掲注(41)参照。

(48) J.Fortin, *Children's Rights and the Developing Law (2<sup>nd</sup> ed)*, London: Butterworth, 2003, p.80.

果を招いてしまったとされたMaria Colwellのケース<sup>(49)</sup>、子どもに対して事実について質問をせずに身体に表れた症状と人形を利用した心理分析のみの診断によって、医者とソーシャルワーカーが性的虐待があったと判断し、多くの子どもを説明なしに家庭から引き離れたクリーブランドのケース<sup>(50)</sup>については、事件の調査からソーシャルワーカーのコミュニケーション不足が問題点として指摘され、公的サービスにおける子ども観に影響を与えた。サービス決定過程において子どもの感情や意見を考慮し決定に反映させることの重要性と子どもをケースの当事者として扱う必要性は、地方当局による公的サービスの失敗経験に関する調査で指摘された問題点に対処する中で、政府に認識されるようになったのである<sup>(51)</sup>。政府が発行しているECMの取り組みに関わる専門スタッフ向けのガイダンスやコンサルテーションでは、スタッフはサービスにおける子どもとのコミュニケーションと子どもの考えを汲み取り反映することが必要であることを再三指摘している<sup>(52)</sup>。

## 2 子どもコミッショナーの活動

子どもコミッショナーは、子どもに関わる全ての分野における代弁人として、子どもの権利と利益に関わる問題に対して、コミッショナーのサポート組織であるイレブン・ミリオン(11MILLION)<sup>(53)</sup>と共に活動(関係機関の責任者に対する勧告、議会における発議等)を行っている<sup>(54)</sup>。毎年、活動についての年次報告書を発行することが義務付けられているが、子どもの権利及び利益に特に深く関わる事項については特別に調査をすることがある。また、子ども個人による子どもに関わる政策や実情に対する要望や苦情についても受け付け、迅速に対応している。

コミッショナーとイレブン・ミリオンは、子どもの権利に関わる問題を、子どもに対する社会意識、差別、いじめ、難民と移民、障害を持った子ども、健康と福利、脆弱な子ども、少年司法(反社会行動を含む)のテーマに分け、それぞれに必要な活動を行っている<sup>(55)</sup>。その活動は、①当事者となっている子どもの考えを聴く、②広く関係する事項に対して調査する、③必要に応じた行動を取る、の3つの段階に分けられている。子どもの考えを聴き、プランや活動に反映させることに対しては、特に配慮し、そのためのイベントを年に数回開催している。子どもが自分の意見を表明すること、周りの人と意見交換をすること等について習得するためのワー

(49) この後、公的サービスに子どもの福祉を最優先に考える原則が導入されるようになった。失敗の主たる原因の一つとして制度的不備による専門家の連携不全もあげられており、関係機関による子どもと家族に関する情報共有の必要性が初めて意識されたケースでもある。Department of Health and Social Security, *Report of the Committee of Inquiry into the Care and Supervision Provided in Relation to Maria Colwell*, London: HMSO, 1974.

(50) 前掲注(31)参照。

(51) 子ども虐待の調査と調査結果の公表は、政府の政策やソーシャルワーカー等の実務に対してだけでなく、一般社会に対しても影響を及ぼしていると言われている。M.Hill, "The Manifest and Latent Lessons of Child Abuse Inquiries," *The British journal of social work*, Vol.20(3), 1990, pp.197-213.

(52) ガイダンス等の発行以外にもスタッフのサポートリソースはあり、Hear by Rightは、子ども参加促進に関するスタッフのサポート機関として、様々な活動や機関に対する助言や提案などを行っている。

(53) 子どもコミッショナーをサポートするために設立された任意組織であり、子どもに関するNGOと協力して活動することが多い。名称の11millionはコミッショナー設置当時のイングランドの子どもの数に由来している。

(54) イングランドでは2004年子ども法によって2005年に設置されたが、ヨーロッパではほとんどの国が子どもの意見を反映するためのコミッショナー(またはオンブズマン)を1990年代に設置し、UKの中でも他の地域はコミッショナーをイングランドよりも早く設置している。コミッショナーは、他の国(ヨーロッパ)、地域(スコットランド、北アイルランド、ウェールズ)のコミッショナーと情報交換などの交流を持ち、2008年6月にはイングランド、スコットランド、北アイルランド、ウェールズのコミッショナーが共同作成した報告書を国連子どもの権利委員会へ提出している。(UK Children's Commissioners' Report to UN Committee on the Rights of the Child, 2008)

(55) 大枠の目標と活動を設定した5年プラン(Five-year plan: April 2007-March 2012)と、より詳細な活動内容を設定した1年プラン(One-year plan: April 2007-March 2008)に分けてプランが発表されている。

クショップの開催、さらに、毎年、子どもに対してその年の活動と成果について報告し、次年度の活動をより良いものにするために意見交換を行うというイベントを夏に開催し、その結果を受けて新年度のプランを策定している。そのため、これまで行われた調査は、時期に即した子どもの権利と利益に深刻に関わるトピックが扱われてきた<sup>(56)</sup>。しかし、調査を基に出されるコミッショナーの勧告は、現在のところ政府や世論にそれほど影響を与えるまでには至っていない。コミッショナーの発言や勧告に実効性を持たせるようにすることは、これからの課題のひとつといえる。

コミッショナーとイレブン・ミリオン<sup>(57)</sup>の活動の中でユニークなのは、自らの活動に対するクレームの受け皿を用意し、その方法と手続過程を子どもにも分かりやすいように一般に広報していることである。クレームは、イレブン・ミリオンの中で解決しない場合は、第三者機関に委ねられるようになっており、それでも解決が見られない場合は、議会オンブズマンに委託されることになっている。このようなシステムは、コミッショナーの政府からの独立性の確保と、子どもからの信頼の獲得に役立つと考えられる。

### 3 子どもへのエンパワメント

ECMでは、スタッフに子どもの参加を促すだけでなく、子どもが自発的に参加し、リーダーシップをとれるようなサポートを目的としたプログラムを実施している。

政府は、13歳から19歳までの若者に対してさらに特別に政策文書（Youth Matters）を策定している<sup>(57)</sup>。当該政策文書によると、政府は、問題を抱える若者に対するこれまでの政策を変更し、強制的介入による予防アプローチから社会参加を促進するサポート的予防アプローチに転換している<sup>(58)</sup>。また、新しいプログラムを計画し、さらに若者をエンパワメントし、若者が抱えている問題から自らを解放する力を得ることで、若者を良い方向へ導こうとしている。

2007年には10年計画プラン（Aiming high for young people）<sup>(59)</sup>を作成し、若者（特に居場所の無い若者）へのエンパワメントのプログラムに限定し、地方当局に対する財政上のサポートをすることを発表した。対象となるのは、若者が、行動可能な地理的距離の内で、良質のポジティブな活動（技術習得、スポーツ活動、音楽活動等）に参加ができる場所と機会を作り、有意義な時間を過ごせるようサポートするような内容のプログラムである。プログラムの中には自分の居場所が無い若者（必要であれば家族も）に対して、社会的な繋がりを持てる場所を提供するため、政府が特別に作成したマイプレイス（Myplace）<sup>(60)</sup>という施策もあるが、一般的にプログラムはECMの取り組みと同様、すべて地方当局と協働するパートナーに任せられている。さらに、若者自身でプログラムを計画し実施することができるような人材を育成する機関（National

(56) 難民申請を希望する子ども、刑務所に収監されている母親とその子ども（乳幼児）、精神障害を持つ患者の施設とその対応、ナイフの所持、反社会行動に対する法的対応等、各トピックの実情と政府が取り組むべき政策について調査、報告している。

(57) Department for Education and Skills, *Youth Matters: Next Steps (0260-2006DOC-EN)*, London: TSO, 2006.

(58) これまで、薬物の誤使用、少年犯罪、10代の妊娠、ホームレス、という若者に向けてのプログラムが実施されてきている。

(59) HM Treasury/Department of Children, Schools and Families, *Aiming high for young people: a ten year strategy for positive activities*, London: TSO, 2007.

(60) 安全で、社会性の発達を促すようなレジャー活動に参加することができ、自分に有益な情報にアクセスでき、助言を求められるような場所を目指したものとされている。Myplaceのリーフレット参照。

〈<http://publications.everychildmatters.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=MYPLACE&>〉にて閲覧可能。

Institute for Youth Leadership) を設立する計画もある。

## おわりに

英国の子どもに対する公的サービスに関する制度は、時代に合わせて部分的に改められてきたことはあるが、これまで100年以上、長期にわたって継続して来た歴史がある。その制度が、現在展開されている改革によって本質的に大きな転換が試みられている。この変革は、子どもの公的サービス政策における政府と地方当局と市民の関係性を対等なパートナーシップ関係とするように促す一面を持ち、政府と地方当局にとってだけでなく、社会にとってもチャレンジとなる改正である。また、多くのプログラムが子どもと家族だけではなく、地域の人々の理解や参加を求めるものであることから、公的サービスに関わっている関係者に限らず、国内の全ての市民の参加と協働が必要となる一大国家プロジェクトに発展する可能性があると考えられる。

政府が進めている子どもに関する公的サービスの改革は、移行期間、試験期間などが考慮に入れられていることから、5年、10年と継続的な取組みが必要と考えられ、現在は未だ発展段階にあるプランが多い。政府は、期間ごとにECMの取組みに関するサービスに対する評価を、サービス実施主体と外部のサポート組織が共同して行うよう義務付け、その評価結果を今後の取組みに反映させることでさらなる発展を目指している（評価は失敗した原因への対処、優良実践例を紹介する等、事例に沿ったものであり、成績を付けるようなものではない）。

社会問題への取組みのモデルとされる国が多いヨーロッパの中で、英国政府は、子どもの利益を重視した取組みがとりわけ消極的であると批判されてきた。その英国が、どのような方法で、どこまで自らが立てた目標‘英国を世界で子どもが育つ最良の場所にすること’に近づくことができるのか、今後の展開が注目される。

(じん ようこ)

## 規範意識はなぜ変容するのか？：

### 社会システムの変遷と個体内における変動

藤澤 文

#### 目次

はじめに	IV 規範意識は上昇するのか？
I 規範意識とは？	V 「規範を共有する」という考え方
II 社会システムからみる規範意識の変容	VI 規範意識はなぜ変容するのか？
III 発達の視点からみる規範意識の希薄性	おわりに

#### はじめに

現代社会において、青少年の規範意識が問題として取り上げられることが少なくはない。平成20年版青少年白書<sup>(1)</sup>によると、不良行為少年（非行少年には該当しないが、飲酒、喫煙、家出等を行って警察に補導された20歳未満の者）は115万1,726人にのぼる。また、平成19年度版青少年白書<sup>(2)</sup>によると、いじめ、校内暴力、家庭内暴力も数多く報告されている。また、「少年非行が増加しているか」という問いに対し、「増えている（「かなり増えている」66.1%、「ある程度増えている」27.0%）」とする割合は93.1%であることが示される<sup>(3)</sup>。こうした背景から、先に挙げたような行為の出現が「規範意識の低下」と捉えられ、政策的にも学術的にもその実態について関心が持たれる。

規範意識について言及する試みには、いくつかの立場がある。特に、「規範意識の低下」に関して大きく分類すると、社会変動に伴い社会における価値が変容した結果と認識する立場と、個体の認知発達に由来する発達プロセスの一部であると考えられる立場がある。前者は社会的要因、後者は個人の心理的要因というように強調する点は異なるが、これらの考え方は競争的關係、相互に排除し合う関係にあるのではなく、相補的に考えていく必要性を示している。

社会的要因から検討する立場によると、先述したような行為の出現は、時代とともに人の目を必要以上に気にする必要がなくなった結果<sup>(4)</sup>であると解釈される。これは、場合によっては、個人の自由が尊重されるように社会規範が変容したと理解することも可能である。しかしながら、該当する行為はその種類によっては行為者本人に危害をもたらすもの（例：未成年者の喫煙、

(1) 内閣府編『青少年白書（平成20年版）』2008。

(2) 内閣府編『青少年白書（平成19年版）』2007。

(3) 内閣府大臣官房政府広報室編『月刊世論調査』少年非行等（附帯：障害者の社会参加）2005, 37巻7月号, p.4. 少年非行等に対する国民意識を把握し今後の施策の参考とするため、全国の20歳以上を対象とし、層化2段無作為抽出法により実施された。

(4) 井上忠司『「世間体」の構造：社会心理史への試み』（NHKブックス）、日本放送出版協会、1977。

飲酒等)や当人が気付かぬうちに加害者になっているものもある(例:インターネット上への個人情報への提示<sup>(5)</sup>)。したがって、こうしたものから青少年を守るという視点に立つと、規範に関して一概に彼らの自己裁量に任せるとは言えず、青少年を取り巻く社会的要因について検討の余地が残される。

一方、心理的要因から検討する立場によると、青年期には規範に対して相対主義<sup>(6)</sup>を示すことが明らかにされており、この時期に生じる規範意識の希薄性の持つ発達の意味について考慮する必要性が挙げられる<sup>(7)</sup>。また、人はあらゆる規範や社会的ルールを個人の自由だと判断しているのではなく、行為自体に善悪の規定がある「道徳領域」や文化的な一様性を持つ「慣習領域」を個人の自由と区別しており<sup>(8)</sup>、加齢に伴い、自己決定の判断を発達させていくことが示されている<sup>(9)</sup>。それ故、規範の理解には質的に異なる多様性があり、それらの発達は必ずしも線形ではないということ認識した上で、われわれが規範意識を理解していかななくてはならないことが示唆される<sup>(10)</sup>。

したがって「青少年の規範意識」という課題にアプローチするにあたり、社会的要因と心理的要因の2つの観点から検討する必要があると考えられる。そこで、本稿では、まず、考察の対象である規範意識を定義し、規範意識がなぜ変容するのかについて社会的要因と心理的要因の2点から概観する。その上で、これらを踏まえた上でどのような取組みが可能であるのかに関して、既存のアプローチを導入し、包括的に検討していくことを目的とする。

## I 規範意識とは？

規範意識とは、「ある対象について価値判断を下す際、その前提になっている価値を価値として認める意識(大辞泉)」と説明される。本稿においては、「規範意識が高い・低い」とは、ある対象の価値判断を行う際にその価値を価値として認める程度の高低と定義する。また、規範や社会的ルールは「順番を守る」、「あいさつをする」など多岐にわたるものが含まれる。それでは、どこまでが規範に含まれるのだろうか。

アメリカの心理学者チュリエル<sup>(11)</sup>は社会的知識には質的に異なる領域があり、さまざまな社会的判断や社会的行動は、各領域の知識が調整された産物であると述べている(領域特殊理論: domain-specific theory)。具体的には、「道徳(moral)」、「慣習(convention)」、「個人(personal)」

(5) 常陰則之ほか「情報教育のもたらす新しい社会規範づくりへの提言」『学校教育学研究』13巻, 2001, pp.17-29. 現代社会に固有なインターネット社会における規範とその形成プロセスは検討されるべき最も顕著な例であるといえる。この問題に関しては、本稿「おわりに」で述べる。

(6) 内藤俊史「道徳性と相互行為の発達—コールバーグとハーバーマス—」藤原保信ほか編著『ハーバーマスと現代』新評論, 1987, pp.182-206. 相対主義とは、異なる道徳的原則が存在し、それらの中で衝突が生じたとき、どちらがより正しいかを定める理に適った方法はないとする立場である。

(7) 山岸明子「現代青年の規範意識の希薄性の発達の意味」『順天堂医療短期大学紀要』13巻, 2002, pp.49-58.

(8) Larry P. Nucci, "Conceptions of personal issues: a domain distinct from moral or societal concepts," *Child Development*, Vol.52 No.1, 1981, pp.114-121; J. G. Smetana and B. Bitz "Adolescents' conceptions of teachers' authority and their relations to rule violations in school." *Child Development*, Vol.67, pp.1153-1172.

(9) 松尾直博・新井邦二郎「子どもの自己決定と領域別社会的ルールの発達」『Tsukuba Psychological Research』21号, 1999, pp.107-113.

(10) 青少年(の一部年齢層)はその発達のプロセスとして、規範意識の低下現象(相対主義)を生じることが示されるため、本稿では発達の到達点という意味をこめて、成人(大学生)までを含めたデータを引用している場合がある。

(11) Elliot Turiel, "The development of morality," *Handbook of child psychology, 5th ed. Vol.3. Social, emotional, and personality development*, New York: Wiley, 1998, pp.863-932.

表1 Turiellによる領域の定義と基準

	領 域		
	道 徳	慣 習	心理（個人/自己管理）
知識の基盤	正義（公正）や福祉や権利といった価値概念	社会システム（社会の成り立ち、機能など）に関する概念	個人の自由や意思に関する概念および自己概念
社会的文脈	行為に内在する情報（行為が他者の身体、福祉、権利に与える直接的な影響）	社会的関係を調整するための、恣意的ながらも意見の一致による行動上の取り決め	行為が行為者自身に与える影響
典型的な場面例	盗み、殺人、詐欺、緊急場面での援助、いじめなど	挨拶、呼称、生活習慣、宗教儀式、テーブルマナー、校則など	趣味、遊びの選択、友人の選択
理由付けカテゴリー	他者の福祉、公平・不公平、絶対に許されない行為、義務感、権利	期待・規則、社会秩序、常識・習慣からの逸脱、無礼行為	自分自身の問題、規則の拒否、許容範囲の行為、規則存在の不公平

（出典） 首藤敏元「領域特殊理論—チュリエル」日本道徳性心理学研究会編『道徳性心理学—道徳教育のための心理学—』北大路書房より、筆者が作成。

という3つの独立した領域から社会的知識は構成されると考えている（表1）<sup>(12)</sup>。「道徳領域」の知識とは、正義の概念を土台に構成される領域であり、道徳領域の行為は、行為自体に善悪の規定を含むとされる。「慣習領域」の知識とは、社会システム概念に基づいて構成される領域（家族や仲間集団、学校・会社など社会組織を成立させている要素）の理解である。慣習の行為は、集団の秩序を維持するものとして成員相互の一致した意見と期待に基づくもので、文化的な一様性を持つものを含むとされる。「個人領域」の行為には、行動の影響が自分だけにあり、自己の統制下におかれる行為が含まれる<sup>(13)</sup>。以下、本稿では、「道徳領域」と「慣習領域」に相当すると考えられる事柄を規範としてみなしていく。

## II 社会システムからみる規範意識の変容

「規範意識の低下」について言及されることは少なくはないが、実証的な証拠に基づく（時代効果を測定した）研究はほとんどない。それでは、本当に規範意識は低下しているのだろうか。同じ質問項目に対する同じ学年の反応を中期的に調査している研究（対象：中学生・高校生・青年・一部項目において小学生；調査年次：1992年、1997年、2001年）<sup>(14)</sup>を再分析した研究<sup>(15)</sup>によると、調査項目（表2）のほとんどにおいて時代効果（同一項目の、二時点間における差異（変化））が見られないことが示された。変化の見られた項目においては、想定されるのとは逆に、10年間の間に規範への逸脱に対しては、厳しい否定的な評価が行われる傾向（規範意識の上昇）が示された（表2の網掛け部分）<sup>(16)</sup>。また、別の研究<sup>(17)</sup>では、社会規範（規範の分類：反社会的行為、

(12) 首藤敏元「領域特殊理論—チュリエル」日本道徳性心理学研究会編『道徳性心理学—道徳教育のための心理学—』北大路書房, pp.133-144.

(13) 例えば、「盗み」という行為に対し、「絶対にしてはいけない行為」と認識する人は「道徳領域」、「決まりだから」と認識する人は「慣習領域」、「個人の許容範囲」と認識する人は「個人領域」が活性化されているといえる。

(14) 山口県『青少年の規範意識に関する調査：結果報告書』2002.

(15) 高橋征仁「コールバーグ理論と道徳意識研究—規範意識における相対化と逸脱行動」『社会学研究』74巻, pp.27-58.

(16) 過去10年間の間に、規範意識が低下した（逸脱を悪いとしない割合が10%以上低下していた）項目が1つであるのに対し、規範意識が上昇した（逸脱を悪いとする割合が10%以上上昇していた）のは9項目であった。

表2 10年間（1992-2001）の小学生-青年における規範意識の変化

	調査年	小学5年生	中学2年生	高校2年生	青年
未成年がタバコをすう	1992年				7.5
	1997年		51.3	33.8	13.3
	2001年	67.9	55.5	35.6	23.7
未成年がお酒を飲む	1992年				9.2
	1997年		32.2	13	8.3
	2001年	61.2	39.9	18.5	18.2
家出をする	1992年				18.8
	1997年		14.1	14.1	19.8
	2001年	30.0	14.8	13.6	21.0
シンナーを吸う	1992年				80.8
	1997年		85.7	89.7	89.9
	2001年		82.8	84.1	87.5
成人映画（ビデオ）を見る	1992年				3.1
	1997年		12.7	4.9	2.9
	2001年		15.4	6.6	4.0
車やバイクで暴走行為をする （92年「猛スピードで走る」）	1992年				21.8
	1997年		69.6	58.2	62.1
	2001年	75.2	70.6	59.6	67.2
親に無断で外泊する	1992年				11.3
	1997年		14.8	8.3	9.7
	2001年		25.7	15.5	13.4
お金をもらって性的行為をする（売春）	1992年				74.3
	1997年		59.8	72.1	77.8
	2001年		65.3	71.8	73.9
お金をもらって交際をする（援助交際）	1992年				66.5
	1997年		49.2	58.9	65.9
	2001年		57.6	65.9	69.0
他人にお金をせびる（たかり行為）	1992年				79.3
	1997年		58.9	74.1	81.4
	2001年		72.7	76.2	81.2
中・高校生が性的行為をする	1992年				8.2
	1997年		21.3	6.4	7.0
	2001年		32.7	8.8	19.5
万引きをする	1992年				60.7
	1997年		64.9	66.8	60.9
	2001年	77.7	71.5	62.9	70.8
中・高校生が口紅・マニキュアなどの 化粧をしたり、髪を染める	1992年				9.0
	1997年		10.1	3.6	3.7
	2001年	28	14.5	3.6	5.2
結婚していない男女が一緒に生活する （同棲）	1992年				13.8
	1997年		9.0	3.8	3.3
	2001年	20.8	10.7	2.7	3.6
中・高校生が夜遅くまで街の中で遊ぶ	1992年				16.9
	1997年		23.8	15.0	16.5
	2001年	50.1	25.6	10.9	15.5
学校を無断で休む	1992年				8.6
	1997年		19.1	11.6	10.6
	2001年	42.8	22.0	11.2	17.9
集団で暴行を加える（リンチ行為）	1992年				77.6
	1997年		70.5	75.1	82.4
	2001年		73.9	78.1	86.9
中・高校生がゲームセンターで遊ぶ	1992年				5.6
	1997年		4.7	1.6	1.0
	2001年	18.4	7.9	3.1	2.7
乗り物に乗って正規の運賃を払わない （キセル行為）	1992年				31.2
	1997年		47.1	42.1	38.5
	2001年		58	41.9	49.2
他人の自転車を無断で使う	1992年				31
	1997年		50.3	48.2	39.5
	2001年	65.1	52.3	41.9	49.2
中・高校生がギャンブル、かけごとをする	1992年				23.0
	1997年		34.1	20.5	23.4
	2001年	61.5	38.2	24.4	35.0
中・高校生が出会い系サイトを利用する	2001年		30.7	10.4	15.8

（出典）高橋征仁「コールバーグ理論と道徳意識研究－規範意識における相対化と逸脱行動」『社会学研究』74巻, pp.27-58より、筆者作成。表中の割合は行為違反を支持する人の割合を示す。

表3 中学2年生における規範逸脱の許容と体験の割合：1987年と2001年の比較

	許容度						体験度					
	1987			2001			1987			2001		
	男	女	合計									
<b>【反法的規範行為】</b>												
タバコを吸う	12.7	8.5	10.60	11.5	16.7	14.10	21.8	7.1	14.45	17.2	12.5	14.85
友達を殴る	48.3	32.2	40.25	40.2	31.8	36.0	53.8	12.1	32.95	60.4	23.5	41.95
他人の自転車を無断で乗り回す	6.1	2.2	4.15	9.6	6.6	8.10	8.9	2.6	5.75	12.2	5.7	8.95
親に黙って外泊	23.7	20.6	22.15	18.0	18.6	18.30	5.9	4.7	5.3	7.4	6.6	7.0
喧嘩で怪我をさせる	24.6	9.2	16.90	16.5	10.7	13.60	24.6	4.2	14.3	27.4	8.6	18.0
100円のを盗る	6.4	2.9	4.65	6.7	6.1	6.40	14.5	6.5	10.55	15.7	13.8	14.75
2,000円のを盗る	3.6	0.7	2.15	4.6	3.7	4.15	5.5	2.3	3.9	8.8	5.6	7.31
バイクで暴走する	13.6	15.9	14.75	9.3	9.0	9.15	9.3	1.5	5.4	3.0	1.1	2.05
塀や街灯を壊す	2.8	1.8	2.30	4.1	1.8	2.95	5.1	1.8	3.45	7.4	2.2	4.28
シンナー等を吸う	4.0	2.0	3.0	3.5	2.0	2.75	1.9	0.4	1.15	2.6	2.2	2.40
脅かして金品を取り上げる	2.8	1.1	1.95	5.4	2.9	4.15	2.8	0.3	1.55	6.3	3.1	4.70
親や先生に隠れて酒を飲む	26.7	25.1	25.90	20.0	21.1	20.55	21.2	15.3	18.25	17.6	16.4	17.0
先生を殴る	11.9	13.9	12.90	15.9	18.4	17.15	1.9	0.4	1.15	4.6	2.9	3.75
<b>【反社会的慣行行為】</b>												
ゲームセンターで遊ぶ	65.7	47.2	56.45	64.8	67.5	66.15	71.4	28.2	49.8	76.1	58.6	59.85
道路や公園をよごす	15.9	12.3	14.10	11.7	9.9	10.80	55.3	55.8	55.55	44.6	42.3	43.45
夜遊びをする	44.9	38.3	41.60	37.8	42.1	39.95	33.7	23.5	28.6	33.3	28.3	30.80
年寄りに席を譲らない	37.9	24.4	31.15	25.0	25.0	25.0	57.2	56.8	57.0	39.1	36.6	37.85
友だちをいじめる	2.1	12.8	7.47	14.6	15.1	14.85	30.3	33.3	31.8	31.3	30.5	30.90
年上に乱暴な言葉遣いをする	37.1	36.5	36.80	28.5	31.6	30.05	46.1	51.2	48.65	35.7	33.8	34.75
<b>【反学校・反家庭内規範行為】</b>												
先生の言うことに従わない	40.3	44.5	42.40	38.5	48.5	43.50	34.8	45.9	40.35	35.9	40.6	38.25
学校をさぼる	19.5	24.6	22.05	27.0	38.4	32.70	11.8	12.9	12.35	14.3	14.5	14.40
親の言いつけに従わない	46.4	50.6	48.50	47.0	61.2	54.10	61.4	68.3	64.85	54.1	61.8	57.95
校則と違う服装や髪形をする	39.8	39.8	39.80	26.7	46.5	36.60	37.5	41.6	39.55	24.3	35.5	29.90
親の財布から金を持ち出す	4.7	3.6	4.15	7.2	5.9	6.55	15.5	11.7	13.6	12.6	13.2	12.90
親に隠れて特定の異性と交際する	39.6	46.8	43.20	38.9	53.7	46.30	7.2	11.2	9.2	12.4	21.3	16.85

(注) 「許容度」とは「してもよい」と回答した者のみの構成比。「体験度」は「1回以上したことがある」と回答した者のみの構成比。

(出典) 清水賢二ほか「社会規範に対する少年の態度と意識に関する研究－1987年調査と2001年調査の比較分析」『人間研究』40巻, 2004.3, pp.23-36より、筆者作成。

反社会的慣行行為、反学校・反家庭内の規範行為；質問項目は表3）について、全国から抽出した11校の中学2年生を対象とし、過去の二時点（1987年、2001年）において、質問紙調査が実施された。その結果、1987年よりも2001年においては、学校や家庭を中心とした規範に対しては反社会的な傾向を強めているのに対し、法や社会で定められた規範に対する反社会者（社会的慣習や決まりに反した行いをする人）は少ないことが示された。

以上のように、「規範意識」について時代効果を測定したり、検討したりした知見は少ない。また、それらの知見は、「規範意識の一方的低下」を実証的に示してはいない。それにも関わらず、なぜ、社会における規範意識が以前より低下したと述べる報告が多くなされるのだろうか。

「規範意識の低下」は、規範が存在する社会構造との関連において述べられているようである。

(17) 清水賢二ほか「社会規範に対する少年の態度と意識に関する研究－1987年調査と2001年調査の比較分析」『人間研究』40巻, 2004.3, pp.23-36.

1950年代以降、伝統的な居住状況や集落構造が新しい都市型の構造に取って代わられた。前者が家族を超えて広がる共同体に強く志向した居住形態や集落形態を特色とするのに対し、後者は、社会構造が雑多で、近隣・知人関係がかなり緩やかであることをその特色とする<sup>(18)</sup>。日本においても、多くの人は長期にわたり定住生活を営んできており、地域に根ざした人間関係が構築されてきた。そのような社会では、「ミウチ（親密）」のような甘えが通用せず、「タニン（無関係）」よりも重要な関係である「セケン（ミウチとタニンの中間）」に重きが置かれた<sup>(19)</sup>。日本人は、その中で、セケンの人々から排斥されないよう、セケンに対して恥ずかしくないよう振舞うといった行動基準を発達させてきた。それは、「セケン」が持つ基準に逸脱しないよう（規範・慣習を遵守するよう）に暮らすことであり、それゆえに、地域内に一定の規範が形成されてきたという。そして、この「セケン」に機能するものとして恥意識<sup>(20)</sup>の存在があった。しかしながら、現在、人の居住は流動的になり、必ずしも地域に根ざした人間関係の上に生活は構築されてはいない<sup>(21)</sup>。したがって、一定の規範が形成されてきた「セケン」は、現在の日本においては不確実な状態にあるといえる。それが、人の規範認識に何らかの変容をもたらしている可能性を示唆している。それでは、実際に現代の若者は「セケン」をどのように認識しているのだろうか。また、「セケン」の認識は、人の規範行動にどのような影響をもたらしているのだろうか。

筆者を含む研究チーム（研究代表：菅原健介）は、大学生、中学生・高校生を対象とし、「セケン」がどのように認識されているのかを明らかにするため、公共場面において人がどのような基準により行動をとるのかについて調査した<sup>(22)</sup>。その結果、どちらのサンプルにおいても、他人の目を気にせず、自分の自由や利益を大切にすることを行動基準とする「自分本位」、身近な人間関係・仲間関係と歩調を合わせることを行動基準とする「仲間的セケン」、地域社会からの評価を重視する「地域的セケン」、無関係な他者に対しても配慮することを重視する「他者配慮」、社会全体の利益や公平さを重視する「公共利益」という5つの行動基準が存在することが確認された<sup>(23)</sup>。また、若者の「セケン」認知と規範行動の関係を検討した結果、社会的迷惑行為は「自分本位」、「仲間的セケン」という行動基準により促進され、「他者配慮」とい

(18) U. Beck, *Risikogesellschaft -Auf dem Weg in andere Modeme Risk Society*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1986. (危険社会：新しい近代への道 東廉・伊藤美登里訳 1998 法政大学出版局)

(19) 井上 前掲注(4)参照。

(20) J.P.Tangney et al., "Are shame, guilt, and embarrassment distinct emotion?" *Journal of personality and social psychology*, vol.70(1996), pp.1256-1269. 恥とは、公衆の面前で不適切に振舞ったり、短所を示してしまったりしたときに生じる情動反応と定義される。

(21) 菅原健介『羞恥心はどこへ消えた？』光文社, 2005.

(22) 次の2つの調査を参照。菅原健介ほか「青少年の迷惑行為と羞恥心－公共場面における5つの行動基準との関連性」『聖心女子大学論叢』107巻, 2006, pp.59-77. 「平成17年度厚生労働科学研究費補助金、子ども家庭総合研究事業要保護児童のための児童自立支援計画ガイドライン活用と評価に関する研究 (H17-子ども-015)」により行われた。また、藤澤文ほか「公共場面における規範意識と問題行動(3)－施設入所児における行動基準の構造－」『日本心理学会第69回大会論文集』2005, p.205. 「平成16年度厚生労働科学研究費補助金、子どもと家庭を対象とした総合評価票の開発に関する研究 (H16-子ども-028)」により行われた。調査対象は、全国の児童自立施設、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設に入所する12歳-18歳1,339名(有効サンプル:1,314名)であり、全数調査が実施された。

(23) 因子分析(多変量解析の一手法)が実施された。各行動基準を測定するために用いられた項目は以下のとおりである(各因子とも、因子負荷量の大きい2項目を例示した)。「人に怒られなければ何をしてよいと思う」・「法律に違反さえしなければ、あとは個人の自由だ」(以上、「自分本位」)、「友だちがみんな悪いことをしているのに、自分だけ裏切れない」・「仲間はずれになるくらいなら一緒に悪いことをしてしまう」(以上、「仲間的セケン」)、「世間から笑われるようなことだけはしたくない」・「周りから変な人と思われないように気をつけている」(以上、「地域的セケン」)、「タニンに迷惑がかりそうな身勝手な行動は慎む」・「自分が誰かの迷惑になっていないか常に気を遣う」(以上、「他者配慮」)、「仲間と考えが違ったりしても、それぞれの意見を大切にする」・「多数の人の意見だけでなく、少数の意見にも耳を傾ける」(以上、「公共利益」)。詳しくは、菅原健介ほか「行動基準尺度 (Standard for public space scale)」永房典之編著『なぜ人は他者が気になるのか？人間関係の心理』金子書房, 2008, pp.225-227.

う行動基準により抑制されていることが示された。

以上の結果、現代の若者の「セケン」の認知スタイルにおける多様性が示される。また、この結果が公共場面におけるこれまで見られなかった具体的行動として現れていると考えられる。このことは、人がなぜ違法行為を行わないのかという視点からこれを理論化したアメリカの社会学者T. ハーシ<sup>(24)</sup>の社会的絆理論<sup>(25)</sup>においても説明される。社会的絆理論とは、人が遵法的であるのは慣習社会との絆が保たれているからであり、その絆が弱まったり、壊れたりしたときに非行が生じると考える立場である。つまり、若者の「セケン」の認知が変容したことは慣習社会との絆が緩やかになったことに相当し、その結果生じているこれまで見られなかった行動は、大人にとっては逸脱（非行）行為に相当して理解されているということも解釈のひとつとして可能である。

### Ⅲ 発達的な視点からみる規範意識の希薄性

先行研究により、諸外国の中学生・高校生と比較して日本の中学生・高校生の規範意識が低いことが示される<sup>(26)</sup>。また、高校生と大人（高校教師）の規範意識を比較し、高校生において規範意識の低い項目が複数あることも明らかにされている<sup>(27)</sup>。これらは、青少年の「規範意識の低さ」を示唆している。それでは、実際に、「規範意識の低下」現象は青少年において生じているのであろうか。

青年期に見られる「規範意識の低下」については、発達的な観点から説明されている。すなわち、精神分析理論、社会的学習理論および認知発達理論の立場から、規範意識の希薄性に関して論じられている<sup>(28)</sup>。精神分析理論および社会的学習理論の立場では、幼児期に規範の内面化が十分に行われていない、あるいは青年期に親世代が持つ規範から離れる力が働くという理由から青年期の規範意識が希薄化すると説明される。また、認知発達理論および精神分析理論の一部の立場では、規範を守るように言われたから従うのではなく、なぜ守るのか、なぜ必要なのかを問い直そうとした結果、守る必要を認めないから守らないという理由から青年期には規範意識が希薄化すると説明される（相対主義）。それでは、実際に、学年が上がると規範意識は低下すると一般化できるのだろうか。

青少年の規範意識に関して、小学生・中学生・高校生（小学校88校、中学校74校、高等学校29校、合計17,317名）を対象とし、質問紙調査が実施されている<sup>(29)</sup>。その結果、学年が上がるにつれて規範意識が低下していくことが示された。また、規範意識に関する別の調査<sup>(30)</sup>では同じ調査項目（表2）に対して、調査年次（1992年、1997年、2001年）と対象学年（小学校5年生、中学校2

(24) Travis Hirschi, *Causes of delinquency*, Berkeley, CA: University of California Press, 1969. (森田洋司・清水新二(監訳)『非行の原因：家族・学校・社会へのつながりを求めて』文化書房博文社, 1995.)

(25) 社会的絆とは、周囲の他者への「愛着 (attachment)」、犯罪行動に伴うコストやリスクを考慮する際の慣習的社会や合法的社会への「コミットメント (commitment)」、慣習的義務や活動に従事することによる「包み込み (involvement)」、社会的規則に従わなければならないと信じる程度である「信念 (belief)」の4つから構成される。

(26) 松井洋「日本の若者の問題」中里至正・松井洋編著『異質な日本の若者たち－世界の中高生の思いやり意識』プレーン出版, 1997.

(27) 友枝敏雄・鈴木護編著『現代高校生の規範意識：規範の崩壊か、それとも変容か』九州大学出版会, 2003.

(28) 山岸 前掲注(7)

(29) 廣岡秀一・横矢祥代「小学生・中学生・高校生の規範意識と関連する要因の分析」『三重大学教育学部研究紀要』57, 2006, pp.111-120.

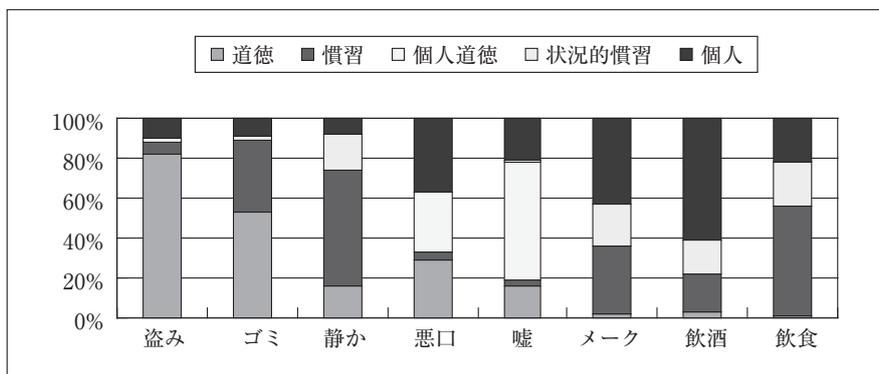
(30) 高橋 前掲注(15)

年生、高校2年生、青年) ごとに比較を行った結果、規範の受け止め方という点では、社会における10年よりも個体内における10年の方において大きな変化が生じているという結果が示された(表2のイタリック体)。つまり、規範意識における発達的变化が見られることが明らかとされた。

以上の結果から、青年期に向かって規範意識が低下することが示唆される。しかしながら、青年期を対象として規範意識にアプローチする際、ある規範を遵守するか否かという観点のみから検討した場合、一見、規範意識が低下したかのような反応(相対主義)を青年期の若者の規範意識として誤って測定してしまう可能性の存在は否定できない<sup>(31)</sup>。特に、青年期の規範意識について検討する場合には、規範の遵守という観点だけではなく、どのように規範を認知しているのかについても焦点を当てる必要があるといえる。

それでは、実際に、規範は青年にどのように認識されているのだろうか。青年期の若者は、あらゆる規範に対して、「個人の自由」という認識を持っているのであろうか。青年の規範認識を明らかにするため、8つの違背行為<sup>(32)</sup>についてどのように認識しているのかに関して、筆者は、前述のTuriel理論<sup>(33)</sup>に基づき(表1参照)、質問紙調査を行った<sup>(34)</sup>。8つの事柄(図1(注1)参照)の各々について、違反することはよいか・悪いか、その理由を自由記述で求めた。その結果、図1に示される通り、「盗み」・「ゴミ」を「道徳領域」、「ゴミ」・「静か」・「メイク」・「飲

図1 項目別の領域の割合



(注1) グラフ中の項目は以下を指す。「盗み：人の物を盗んではいけない」、「ゴミ：ゴミのポイ捨て禁止」、「嘘：嘘をついてはいけない」、「悪口：悪口を言ってはいけない」、「静か：公共の場では静かにする」、「飲食：授業中の飲食禁止」、「メイク：公共の場でメイクをしてはいけない」、「飲酒：未成年の飲酒禁止」。

(注2) 現実社会では、社会的知識は、「道徳」、「慣習」、「個人」のいずれか1つの領域ではなく、複数の領域の要素を持つ場面や出来事である場合がある。「状況的慣習(迷惑がかからない程度であれば、許容の範囲)」、「個人道徳(違反することはよくないことであるが、個人の自由で任される)」が以上に相当する。

(出典) 藤澤文「大学生の社会的ルール決定場面における討論手続き」『パーソナリティ研究』14号1巻, 2005.9, pp.17-19. Figure 1より引用。

(31) 例えば、「嘘をついてはいけない」という事柄に対し、小学生は無条件に遵守すると反応するであろうが、学年が上がるとつれて、例外的な事例に気が付き(例：がんの告知など)、一概に遵守するとは判断しないことがある。このような理由から遵守しないと判断する場合は規範意識が低下したとは判断されない。

(32) 調査項目は図1(注1)。

(33) Turiel, *op.cit.* (13)。

(34) 藤澤文「大学生の社会的ルール決定場面における討論手続き」『パーソナリティ研究』14号1巻, 2005.9, pp.17-19。

食」を「慣習領域」、「悪口」・「メイク」・「飲酒」を「個人領域」であると認識する人が多く、逆に、「静か」・「メイク」・「飲酒」・「飲食」を「道徳領域」、「悪口」・「嘘」・「飲酒」を「慣習領域」、「盗み」・「ゴミ」・「静か」を「個人領域」と認識する人は少ないことが示された。

「慣習領域」や「個人領域」は文化や社会集団により形成されるものであり、その認識にはある程度の変動が認められるとされており<sup>(35)</sup>、以上の結果を支持するといえる。また、図1からは、青年はすべての行為を個人の自由と判断しているのではなく、行為の質により「道徳領域」や「慣習領域」と「個人領域」を識別して判断していることが示唆される。これは、「自己決定の発達」において説明される。子どもの自己決定について明らかにするために、小学生・中学生・高校生を対象として、20種の行為（「道徳領域」、「慣習領域」、「個人領域」に相当）に対し、自己決定を認めてよいと思うかどうか質問された<sup>(36)</sup>。その結果、学年が上昇するにつれて自己決定を認める程度が高くなることが示された。しかしながら、全学年を通して、「道徳領域」や「慣習領域」に関しては自分の判断に従ってはいけないと判断し、「個人領域」に関しては自分の判断を優先していいと判断しており、学年が上がるにつれ規範内容を識別して自己決定の範囲を拡大していくことも明らかとされた。

こうしてみると、規範に対し相対的な立場を取るとされる青年期の若者がすべての規範を否定して認識しているのではなく、規範の質的な差異により、識別して規範に対し判断を下していることが示唆される。しかしながら、青年において、従来「道徳領域」に相当するとみなされる事柄（例：「盗み」）が「道徳領域」として認識されることが多い一方、かつて「慣習領域」に相当するとみなされてきた事柄（例：「未成年の飲酒」、「メイク」）が「個人領域」に相当すると認識されていることが多いという結果は、現代社会における青少年の「規範意識の低下」に関する議論に通じるところがあるといえる。

#### IV 規範意識は上昇するのか？

以上、現代の日本において、社会における価値の変容に由来する規範意識の変容が存在すること、あるいは「道徳領域」や「慣習領域」に相当する事柄が一部の人のにとっては「個人領域」と判断されていることが示された。それでは、この様な不確実な社会において、規範意識が上昇するという事はあるのだろうか。

この状態は、社会の成員が公共的関心を失い、私的目的のみに関心を寄せることを問題にした1970年代のアメリカ合衆国で行なわれた心理学者 L. コールバーグの一連の研究背景と共通するところがある<sup>(37)</sup>。当時、社会規範が薄れつつある中において、「どうしたら規範が守られるのか」が教育学や社会学の立場から論じられた。その目的とするところは、既存の社会の中に存在する規範や社会的ルールを学ばせることであった。しかしながら、コールバーグは、そのような道徳的知識の注入教育を誤ったものであると批判し<sup>(38)</sup>、道徳的な事柄に関して介入していくにあたり、討論という手続きを用いることにより、子どもたちのモラルの発達を促そうと

(35) Nucci, *op.cit.* (8).

(36) 松尾・新井 前掲注(9)

(37) 佐野安仁・吉田謙二編『コールバーグ理論の基底』世界思想社, 1993.

(38) M. Blatt and Lawrence Kohlberg, "The effect of classroom moral discussion upon children's level of moral judgment," *Journal of Moral Education*, vol.4 no.2, 1975, pp.129-161.

表4 ジャスト・コミュニティの組織構造

組織名称	メンバー	内容	コミュニティ・ミーティングの手順
相談グループミーティング (Adviser group meeting)	教師1名 生徒10~15名	個人的な問題を話し合えるく つろいだ雰囲気をつくる。議題 に取り上げられる重要な問題 については道徳討論を行う。	①議長によりミーティングが開かれる。 ②ビジターの紹介。 ③規律委員会の報告。 ④討論、および投票。
議題委員会 (agenda meeting)	教師1名 生徒8~12名	コミュニティミーティングで 討議される問題を決定する。議 題に優先順位をつける。	⑤中心議題について、議題委員会。 あるいは相談グループからの報告。 ⑥中心議題についての討論。 ⑦それについての、メンバーからの提案。
コミュニティミーティング (community meeting)	教師・生徒全員	道徳的討論。問題の解決。規則 違反の訴え。	⑧仮の投票。 ⑨少数意見の表明とその理由。 ⑩それに対する多数派の応答。 ⑪最終投票。
規律委員会 (discipline committee)	教師2名 生徒6~8名	規則違反や対人関係の問題。	⑫ミーティングの閉廷。

(出典) 荒木寿友「L. コールバーグの道徳論と共同体—ジャスト・コミュニティの分析を中心に」『京都大学大学院教育学研究紀要』47, 2001. にもとづき筆者作成。

した<sup>(39)</sup>。具体的には、規範意識が低下する社会背景を踏まえて、ジレンマ討論<sup>(40)</sup>やジャストコミュニティ・アプローチ (Just Community Approach; 以下, JC)<sup>(41)</sup>を中学校・高等学校において実践することにより、当該問題を克服しようと考えたのである<sup>(42)</sup>。JCとは、全ての人が対等の権利を持つ直接民主主義に基づく共同体社会として集団(学校)をみなすことである(表4<sup>(43)</sup>)。ジレンマ討論<sup>(44)</sup>やJCが実証的に検討されるに先立ち、道徳的雰囲気(moral atmosphere)<sup>(45)</sup>について研究がなされた。コールバーグは、現実の生活における個人の道徳的な決定は集団規範の文脈や集団の意思決定のプロセスにおいてなされると述べており、集団の中での個人のモラルを検討するには、道徳的雰囲気の研究が必要であるとしている<sup>(46)</sup>。また、モラルが促される道徳的雰囲気としては、「他者役割取得の機会」と「民主的な道徳的環境」が挙げられ、これらが与えられることにより、集団の構成員に「私たちのルール」という感覚がもたらされると考えられている。

JCにおいては、社会の構成員(生徒)全員が参加する「コミュニティ・ミーティング」が最も重要な会合とみなされ、週に一度開催される。会合では、共同社会に関する諸問題、違反者への対応、その他の問題が討論され、決定が下される。その下位組織には、各々10名程度の生

(39) Ann Higgins, "The just community approach to moral education: evolution of the idea and recent findings," *Handbook of moral behavior and development Vol.3: Application*. Florida university press, 1991, pp.111-140.

(40) Blatt and Kohlberg, *op.cit.* (38).

(41) Lawrence Kohlberg, "The Just Community Approach to Moral Education in Theory and Practice," *Moral education: theory and application*. New Jersey: Lawrence Erlbaum, pp.27-82.

(42) JCに限らず、学校、学級の社会的風土、生徒の人格発達、学業成績との理論的關係を裏付ける多くの研究がある。レビューをしたものに、Marvin W. Berkowitz and Melinda Bier, "The interpersonal roots of character education," *Character psychology and character education*, Indiana: University of Notre Dame Press, 2005, pp.268-285.

(43) 荒木寿友「L. コールバーグの道徳論と共同体—ジャスト・コミュニティの分析を中心に」『京都大学大学院教育学研究紀要』47, 2001, pp.209-221.

(44) 荒木紀幸『道徳教育はこうすればおもしろい』北大路書房, 1988. ジレンマ討論とは、互いに競合する道徳的価値を含むジレンマ課題を用いて、発達の低い段階の意見の欠点を指摘し、その不十分さを理解させ、より高い段階の意見を引き出し、取り上げていくことである。

(45) 仮にモラルのある人がいたとしてもまわり(集団)のモラルが低い場合、当該集団のモラルは変容しない。以上の理由から、モラルの変容を促すことを目的とする際には、該当する個人だけでなく、当事者を含む集団を対象にする必要があるといえる。

(46) Lawrence Kohlberg et al., "Reserch on socio-moral atmosphere," *Moral stages: A current formulation and a response to critics*. (Contributions to human development, v.10.) Karger: Basel, 1983, pp.53-59.

徒からなるいつでも討論の機会の持てる小グループ、選出された者からなる風紀委員会、各生徒の相談に応じる助言グループ、問題の決定や議題の解決を行う議題委員会等が作られ、各々、会合が開かれる。これらの会合では、実生活で生じたさまざまな問題について民主的な討論が行われる。また、JCでは、集団内ルールは、討論によりすべての他者の立場を考えた上で決定されており、このような手続きを経て決定されたルールは集団構成員に共有されることが期待される。

なお、コールバーグらは同様の手続きを刑務所内においても導入し、その効果について検討した。JCを刑務所内に導入した結果、刑務所内に道徳的雰囲気をもたらされること、出所後、大半の人が社会に適応していることが明らかにされた<sup>(47)</sup>。

このように、一定範囲内の集団（学校や刑務所）ではあるものの、民主的な手続きに従い集団を運営していくことにより、集団の道徳的雰囲気が高まり、集団構成員のモラルを発達させることが示唆された。しかしながら、モラルを育成するような道徳的雰囲気を作り上げることが限定された空間において可能であったとしても、それを社会一般に応用していくためには課題が残される。現実には、学内で醸成された道徳的雰囲気を、区切られた集団である学校から現実の社会へと拡大していく必要があり、現時点ではその乖離を埋める方法は見出されていない。

## V 「規範を共有する」という考え方

以上、価値の多元化、生活様式の多様化が進む現代社会においても、子どもたちは「道徳領域」や「慣習領域」を「個人領域」と区別し、判断力を発達させていることが示された。その一方、青少年の一部年齢層は、当人自身が発達的に規範の意味を問いたず真只中にあり、「親世代が持つ規範から離れる力が働く」道徳的雰囲気の中に生活している<sup>(48)</sup>。これらから、青少年が社会的知識の種類に応じて自己決定の判断を発達させるという実証的証拠が示されるものの<sup>(49)</sup>、実際には未成年の喫煙や万引き、薬物使用等が完全にはなくならないことも説明される。しかしながら、行為の種類によっては青少年当人に危害が及ぶことや他者に被害をもたらしてしまうこともあり、それらから青少年を守るためには、どうすればよいか課題として残されよう。本稿では、その解答の一つとして、「Youth Charter」を挙げる。

先述したとおり、コールバーグは集団内のルールを決定する手続きに「討論」を用いるプログラムを導入することにより、民主的な雰囲気を集団内に作り出し、集団全体のモラルを高めようとした。これに対し、心理学者W. デーモンは、「Youth Charter」を提案する<sup>(50)</sup>。「Youth Charter」とは、学内という区切られた一定範囲に限定して実施されてきたJCのようなプログラムをコミュニティ全体に拡大して実施することにより、地域全体で青少年の人格教育に取り組もうとする教育プログラムである。

デーモンは、コールバーグが学内で実施してきたプログラムには限界があり、その限界を乗

(47) Lawrence Kohlberg et al., "The Justice Structure of Prison - A Theory and an Intervention," *New Research in Moral Development*, New York and London: Garland Publishing, inc, 1994.

(48) 山岸 前掲注(7)

(49) 松尾・新井 前掲注(9)；首藤敏元・二宮克美『子どもの道徳的自律の発達』風間書房, 2003.

(50) W. Damon, *Youth charter*, New York: Free Press. ; W. Damon and A. Gregory, "The youth charter: towards the formation of adolescent moral identity," *Journal of Moral Education*, vol.26 no.2, 1997, pp.117-130.

り越えていくためには、道徳的な事柄に関して学校よりもコミュニティが介入していく必要性があると主張する<sup>(51)</sup>。つまり、教師、親、地域の大人がそれぞれに異なる規範を持ち、同じ事柄に関して異なる価値を子どもに押し付けても子どもは混乱するか戸惑うばかりである。その結果として、その事実が子ども自身にどう振舞えばよいかに関して多様な選択肢を導くことになる。そこで、家庭、学校、地域が一体となり、その中で大人たちが同じ価値を共有し、子どもたちを取り巻く環境について考え、整えていくことを重要視する。具体的には、まず、学校を超えてコミュニティにおいて共通した価値を作り出すことが提案されている。すなわち、子どもたちに一定範囲内（例えば学校）でモラル行為を行わせることよりも、コミュニティが社会における価値を明確にすることを優先するのである。また、デーモンは価値創出の際にはその手続きとして、適切なコミュニケーションと同意が必要であると述べている。そのような手続きを経ることで、道徳的な事柄への違反に対する葛藤は回避され、結果としてコミュニティにおける価値が守られると考えている<sup>(52)</sup>。

## VI 規範意識はなぜ変容するのか？

本稿では、「規範意識はなぜ変容するのか」という問いを立て、社会的要因と心理的要因の2点から先行研究を概観した。具体的には、世間一般に言及される「若者の規範意識の低下」に関して、(1) 社会システムの変動に伴う規範の変容（社会的要因）、(2) 発達プロセスにおいて見られる規範の希薄化（心理的要因）、の2つの視点から先行研究をレビューした。また、複数の社会的要因、心理的要因が絡み合った結果として知覚される「若者の規範意識の低下」に関して、どのような取り組みが行われてきたのかについて先行する海外の知見を紹介した。

これらを通して、社会変動により、若者による社会の認知スタイルに変容が生じ、以前は見られなかったとされる行動が生じている可能性が示唆された<sup>(53)</sup>。また、規範の認識については、発達に伴い、自己決定の判断を発達させていることが示され、すべての事柄に自己決定を優先させるのではなく、規範の内容を識別して自己決定の範囲を拡大していくことが明らかとされた<sup>(54)</sup>。また、青年期に見られるとされる相対主義により、一概に、青年期に規範全般が否定されるわけではないことも同時に示された。一方、「規範意識の低下」という現象が一部の規範において認められることも明らかとなり、方法論に注意し<sup>(55)</sup>、その実態を明らかにする必要性も示された。また、「規範意識の低下」を生じるメカニズムを検討する際には、少なくとも社会的要因と心理的要因の独立した影響だけではなく、これら2つの相互作用も検討しなくてはならないことも強調する必要がある。つまり、発達の規範意識が希薄化する時期におけるネ

(51) Daman, *op.cit.* (50) ; Damon and Gregory, *ibid.*

(52) 藤澤 前掲注(34)。社会的ルールの決定手続きについて実験した結果、討論により決定した場合と強制的に決定した場合では討論によらない場合のルール決定が支持され(研究1)、「他者の立場を考える」討論により決定した場合と強制的に決定した場合は、「他者の立場を考える」討論による場合のルール決定が支持されること(研究2・研究3)が示された。以上から、条件付きの討論手続きがとられた場合にのみ、決定手続きとして討論が有効であることが示唆される。そして、「他者の立場が考慮された」と思われぬような討論手続きがとられた場合は、たとえ形式的に討論手続きがとられていたとしても、ルール決定が支持されないことが示唆される。

(53) 菅原ほか 前掲注(22)

(54) 松尾・新井 前掲注(9)

(55) 高橋 前掲注(15)。発達段階上、相対主義の立場をとる青年期の子どもに一元上の尺度で物事の善悪を問うた場合、規範が低下したかのような反応が得られる可能性が高い。よって質的に問う(例えば、理由付け；なぜそう思うのか?) など方法論を大人は考えなくてはならない。

ガティブな社会的要因は青少年に望まない結果を誘発する可能性を最も高くすると考えられる。具体的には、この時期の子どもは自律性を育てている時期であり、大人による指導は発達段階（例：認知能力）や指導スタイル<sup>(56)</sup>が十分に考慮されたものである（つまり、民主的である）必要があるといえる。

あわせて、日本の現代社会においてどのような教育的取り組みを行うことができるのかについてまとめる。これまで見てきたとおり、家庭、学校、社会が一体となって青少年の育成に取り組むことが重要である。それでは、実際に何を行うのかに関して、社会的要因、心理的要因を踏まえながら、具体的に検討していく。

社会的要因に関して言えば、現代社会の現実場面においては対人関係が希薄になり、それに伴う規範の変容が見られる。対人関係の希薄化に対し、たとえばインターネット上ではコミュニケーションが盛んに行われており、濃密な対人関係が構築されているとの意見もあろう。しかしながら、その関係性がインターネット社会のみで成立する限り、匿名性および一過性という理由から、従来の構築された対人関係とは異なるといえる<sup>(57)</sup>。したがって、現代社会に固有なインターネット社会の到来が、青少年の対人関係の希薄化を助長する可能性は否定できないであろう<sup>(58)</sup>。すなわち、このような個人化が進む現代社会において、社会的絆を用いた理論をそのまま応用していくのは困難であると考えられる<sup>(59)</sup>。また、社会的絆のある社会が必ずしもポジティブな面ばかりを兼ね備えているわけではないことも述べられている<sup>(60)</sup>。

そこで、前出の「セケン」理論を用いて、当該問題への応用可能性について検討する<sup>(61)</sup>。「セケン」に機能する恥意識と現代の若者に見られる5つの行動基準の関係から、「自分本位」、「仲間的セケン」といった行動基準が社会的迷惑行為を促進し、「他者配慮」という行動基準が社会的迷惑行為を抑制することが示された。さらに、恥意識の生じ方が「ミウチ」、「セケン」、「タニン」と逆U字を描くこと、つまり、「セケン」において恥意識が高く表出されることが示されている<sup>(62)</sup>。これらの知見から、恥意識が一番大きく生じる「セケン」という社会に対する認知スタイルと恥意識の活性化を組み合わせた規範行動やモラルに関する教育プログラムの開発が期待される。具体的には、「セケン」を「自分本位」、「仲間的セケン」といった認識で捉えている人は「自己焦点的」であり、「地域的セケン」、「他者配慮」といった周りを考慮するような考え方が存在することをひとつずつ教えていくことが考えられる。こうしたことが日常的に積み重ねられた場合、選択可能な（より緩やかな）社会的絆が再び形成される可能性が残されるといえる。

心理的要因に関しては、発達上、規範意識の希薄化という発達段階があることを大人が知識

(56) K.R.Wentzel, "Are effective teachers like good parents? Teaching styles and student adjustment in early adolescence," *Child Development*, vol.73 no.1, 2002, pp.287-301. たとえば、教師-子どもの関係性が人格発達と学業上の成功の両方を促進することが記される。

(57) 高比良美詠子「量的アプローチの観点から（2）子どものインターネット使用と社会的不適応の関係」『発達』27巻105号, pp.18-25. 小学校5, 6年生を対象とした調査において、友人関係の孤独感が低い人ほど、友だちとのやりとりのために、インターネットをよく使うようになるという負の因果関係が見られることが報告される。

(58) 同上。たとえば、子どもの抑うつ、攻撃性、インターネット中毒に対してインターネット使用量の正の因果効果が見られることが示される。

(59) 逆に、学校文脈の持つ影響力という観点から教師との社会的絆を人格教育に応用しようとする立場もある。例えば、前掲注(42)参照。

(60) 井上 前掲注(4)参照。

(61) 菅原ほか 前掲注(22)参照。

(62) 佐々木淳ほか「羞恥感と心理的距離との逆U字的関係の成因に関する研究-対人不安の自己呈示モデルからのアプローチ」『心理学研究』76巻5号, pp.445-452.

として持ち、理解しておく必要のあることが強調される。青年期に規範意識が希薄化する理由としては、(1) 幼児期に規範の内面化が十分に行われていない、(2) 青年期に親世代が持つ規範から離れる力が働く(以上、精神分析理論・社会的学習理論の立場)、(3) 規範を守るように言われたから従うのではなく、なぜ守るのか、なぜ必要なかを問い直そうとした結果、守る必要を認めないから守らない(認知発達理論・精神分析理論の一部の立場)の3つが挙げられている<sup>(63)</sup>。これらの知見より、発達上見られる「規範意識の低下」にアプローチする際には、その原因の種類により異なる角度から取り組まなくてはならないことが必要となる。具体的には、(1)の理由による「規範意識の低下」にアプローチする場合には、対象者が規範を身に付けているのではないことから、規範をひとつひとつ教える必要がある。(2)の理由による場合は、親世代が持つ規範を子世代が持つ言葉や行動で説明しなおすことにより、その乖離を埋めていくことが求められる。(3)の理由による場合は、「決まりだから」という理由で大人が子どもに規範を押し付けてはならないことが求められる。特に、規則の理解に関して、子どもたちは、定型的な行動を時には意味を付与しつつ反復する段階(本来の規則とは言えないものである)、大人や年長の子どもを真似し、規則どおりに振舞おうとする段階(大人の一方的尊敬; ほぼ4-8歳)、相互に尊敬しあい、協同的行為を行っているときには集団の成員の合意があれば規則は修正可能だと考える段階(ほぼ8-12歳)という質的に異なる発達段階を経るとされている<sup>(64)</sup>。それゆえに、子どもたちの規則理解に関する成長プロセスへの関わり方を質的に変容させながら関わるのが大人には求められると言える。それでは、これらを満たすようなアプローチは存在するのだろうか。

この点に関しては、学年が上がるにつれて規範の種類を区別しながら自己決定の範囲を拡大していることが示され、それは規範を一概に否定した結果ではないということが示されている<sup>(65)</sup>。また、「慣習領域」に関しては、線形に発達するのではなく、慣習の否定と肯定を繰り返しながら発達することが示される<sup>(66)</sup>。したがって、このような時期に相当する子どもに、「規範を守るように」と繰り返し述べることや「決まりだから」という理由で一定の行動をとらせることは他の(大人の権威がない)場面における当該行動の再現にはつながらないといえる。そこで、代替案として、「規範の存在意義について問い直す(認知的葛藤を生じる)時間」を作ることが考えられる。そのような時間を設けることは、一見、直接的ではないとも考えられる。しかし、「なぜ?」と問い、その解答を見つける経験を繰り返すこと(認知的葛藤の解決)により、そこから得られた知識は別の(大人の権威がない)場面においても活性化されやすく、再現可能なものとなることが示されている<sup>(67)</sup>。

次に、社会的要因と心理的要因の交互作用についてまとめる。本稿では、社会的要因と心理的要因に絞り、青少年の規範意識について検討してきた。これに対し、まず、行政、地域(学校、家庭)、研究機関が一体となって取り組んでいく必要性を挙げることができる。なぜなら、先

(63) 山岸 前掲注(7)参照。

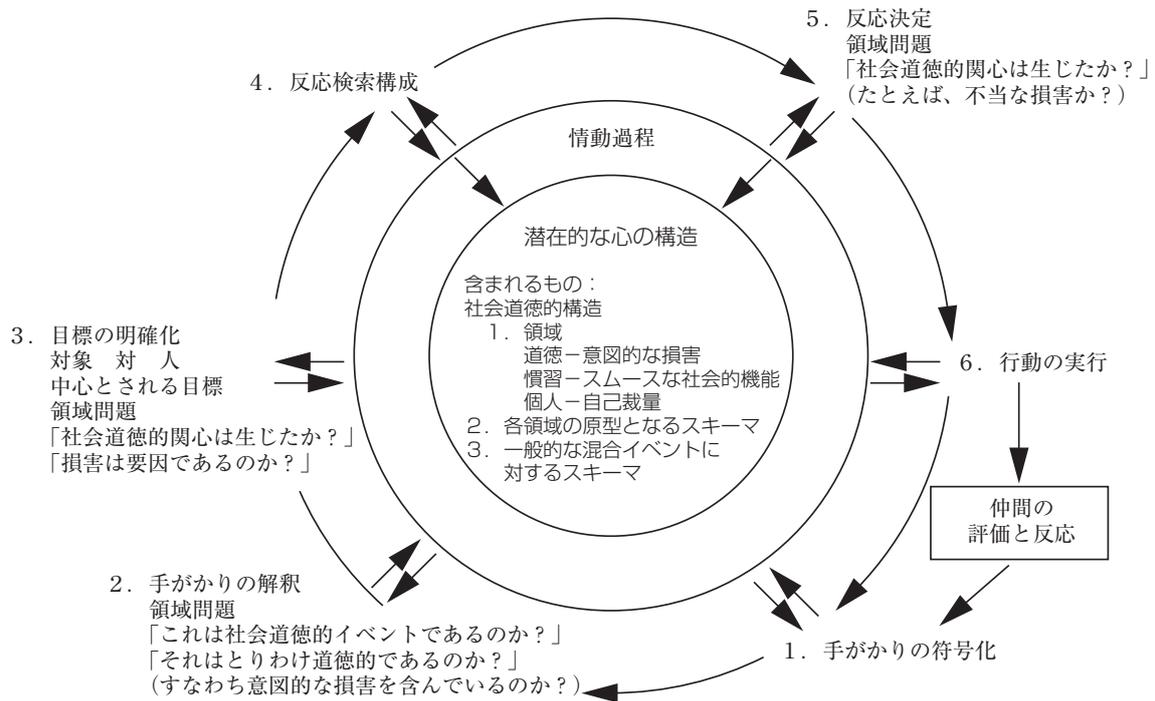
(64) 山岸明子「ピアジェ」日本道徳性心理学研究会編『道徳性心理学-道徳教育のための心理学-』北大路書房, pp.29-46.

(65) 松尾・新井 前掲注(9)参照。

(66) M. Geiger, and E. Turiel, "Disruptive school behavior and concepts of convention," *Journal of educational psychology*. Vol.75 no.5, pp.677-685.

(67) Darcia Narvaez and Tonia Bock, "Moral schemas and tacit judgement or how the Defining Issues Test is supported by cognitive science." *Journal of moral education*, vol.31 no.3, 2002, pp.297-314; Daniel K. Lapsley and Darcia Narvaez, "A social-cognitive approach to the moral personality," *Moral development, self, and identity*. New Jersey: Lawrence Erlbaum, pp.189-212; 藤澤文「青少年の問題行動の生起とその予防-英国の青少年政策への心理学的アプローチ-」『英国における青少年をめぐる諸問題-平成19年度国際政策セミナー報告書-』国立国会図書館調査及び立法考査局 2008.

図2 潜在的な心の構造が社会的情報処理へ及ぼす影響の単純化モデル



(出典) William F. Arsenio and Elizabeth A. Lemerise, "Agression and Moral Development: Integrating Social Information Processing and Moral Domain Models," *Child Development*, vol.75 no.4 (2004), pp.987-1002を基に筆者が翻訳。

に挙げたように、人は社会的要因（環境）から多分に影響を受けており、同時に、人は認知発達に伴い、規範の理解を非線形でもって深めていくことも明らかなためである。それ故、前者に関しては行政、地域、後者に関しては研究機関が知見を積み上げ、応用していくことが求められる。前者には、子どもをめぐる環境を整備していくことが期待される。後者には、発達段階に即した具体的な教育的アプローチを提供することが求められるといえる。例えば、物事の因果関係が理解できない発達段階の子どもには規範や社会的ルールを1つずつ教えていくことが挙げられる。しかしながら、判断力や論理的思考力を備えてくる発達段階の子どもには、規範を教化するよりも、規範に対して「なぜ？」と問うプロセス（認知的葛藤の解決）を繰り返すことがより一層求められると考えられる。なぜなら、人の社会的情報処理過程全般に大きく関わるものとして「潜在的な心の構造（認知）」を仮定したように（図2）<sup>(68)</sup>、実際の行動産出に重要なインパクトを持つもののひとつは「潜在的な心の構造（認知）」であると考えられるためである。

それでは、その「潜在的な心の構造（認知）」に働きかける手続きには何があるのだろうか。その一方法として、「協議（deliberations）<sup>(69)</sup>」が挙げられる<sup>(70)</sup>。「協議」の特徴である、「異なる意

(68) William F. Arsenio and Elizabeth A. Lemerise, "Aggression and moral development: integrating social information processing and moral domain models," *Child Development*, vol.75 no.4, 2004, pp.987-1002. ; 藤澤文「モラルの心理：社会的情報処理モデル」永房 前掲注(23), pp.45-46.

(69) J. Habermas, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, Verlag, 1983. (三島憲一ほか訳『道徳意識とコミュニケーションの行為』岩波書店, 1991, pp.183-221.)

見や立場の人が共通理解<sup>(71)</sup>をめざしてさまざまな意見の相違や葛藤を乗り越えようとするプロセス」を繰り返し経験することは、他者と協調することだけではなく、自分自身が自律した意見を持つこと、相手の意見を受け入れること、矛盾に気がつくこと、論理的思考を促すこと、自分と相手の意見を調整すること等を反復して経験することになる<sup>(72)</sup>。「協議」に参加する中で、認知的葛藤をいかに知覚させることができるかにより、「協議」は教育場面へ応用可能性をもたらすと考えられる<sup>(73)</sup>。

## おわりに

今後の課題として、学校もしくは地域といった限定された中で、モラル（公正さ）や規範・マナーを学ぶことは最終的により広い社会にどのようにつなげていくことができるのかという課題が残される。社会が公正ではない場合、学校という限定的な空間でモラルや規範を学ぶことは形骸化するだけでなく相対化を免れない<sup>(74)</sup>。しかしながら、近年では、企業コンプライアンス<sup>(75)</sup>、社会的公正といった観点からの発言や行動がなされるようになり、社会自体が公正であることを求めている。このような動きは価値に対する学校教育と社会の乖離を埋めていくものであり、今後も、家庭・学校・地域の大人が次世代を担う子どもたちに行動でもって継続的に示していくことが求められよう。

（ふじさわ あや）

(70) 江藤俊昭「協議型議会の調整手法としての熟議」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版部, 2004, pp.149-185. 日本においても協議は1980年頃から民主的な手続きであるとして、政治や公共政策場面において用いられることもある。

(71) K.K. Kumashiro, *Against common sense: teaching and learning toward social justice*, New York and London: RoutledgeFalmer, 2004. 共通理解の重要性が述べられる一方、共通理解は多様性に不利に働くという指摘もある。それゆえに、変化に開かれていることが最も重要となる。

(72) W. Berkowitz Martin and Gibbs, "Measuring the developmental features of moral discussion," *Merrill-palmer Quarterly*, vol.29 no.4, pp.191-211. 人の発話には人の思考に働きかける発話である操作的トランザクション（精緻化、拡張、矛盾、批判、統合等）と互いの思考に影響を与えることのない発話である「表象的トランザクション（フィードバック要求、言い換え、正当化要求、主張等）があることを示している。前者の発話が人に認知的葛藤を生じさせると考えられている。

(73) 藤澤文「女子学生における協議を用いた教育実践の検討」『日本発達心理学会第18回大会論文集』2007, p.678.

(74) 内藤 前掲注(6)参照。

(75) 警察政策研究センター・警察政策学会「〈企業危機管理セミナー〉企業コンプライアンスと技術流出防止」『警察学論集』59巻7号, 2006.7, pp.135-157.

おわりに

## おわりに

本報告書は、平成19-20年に調査及び立法考査局が「青少年をめぐる諸問題」というテーマのもとに行った「総合調査」の成果をとりまとめたものである。当「総合調査」の参加メンバーは、以下のとおりである。

座長	村上 正志	(専門調査員・総合調査室・平成20年3月まで)
同	木戸 裕	(専門調査員・総合調査室・平成20年4月から)
顧問	村山 隆雄	(専門調査員・文教科学技術調査室・平成20年3月まで)
同	戸澤 幾子	(専門調査員・文教科学技術調査室・平成20年4月から)
同	戸田 典子	(専門調査員・社会労働調査室)
副座長	富窪 高志	(主幹・総合調査室・平成20年3月まで)
同	武田美智代	(主幹・総合調査室・平成20年4月から)
事務局長	寺倉 憲一	(行政法務課長・平成20年3月まで)
同	小林 公夫	(行政法務課長・平成20年4月から)
調査員	奥村 牧人	(政治議会課)
同	山岡 規雄	(政治議会課憲法室)
同	中根 憲一	(行政法務調査室・平成20年3月まで)
同	大月 晶代	(行政法務課)
同	濱川今日子	(外交防衛課)
同	重田 正美	(財政金融課)
同	小池 拓自	(財政金融課・平成20年7月から)
同	梶 善登	(経済産業課)
同	千葉 諭	(農林環境課)
同	中里 孝	(国土交通課)
同	西願 博之	(文教科学技術課)
同	松井祐次郎	(社会労働課)
同	井樋三枝子	(海外立法情報課)
事務局	伊藤 信博	(調査企画課・平成20年9月まで)
同	石井 俊行	(調査企画課・平成20年10月から)
同	加藤 慶一	(調査企画課・平成20年3月まで)
同	津田 深雪	(調査企画課・平成20年4月から)

本総合調査においては、青少年をめぐる問題を、多角的かつ総合的な視点から分析・調査を行うため、調査プロジェクトの発足にあたり、青少年問題に造詣の深い学識経験者を招聘し、局の職員と共同で調査に当たることにした。公募の結果、下記の方々に、客員調査員および非常勤調査員を委嘱し、本総合調査に参加していただいた。

客員調査員	山本 聡	(神奈川工科大学基礎・教養教育センター教授、平成20年3月まで)
非常勤調査員	神 陽子	(子どもの権利条約総合研究所特別研究員、平成20年3月まで)

非常勤調査員 藤澤 文(お茶の水女子大学大学院人間文化研究科博士後期課程、平成20年3月まで)

当「総合調査」をすすめる過程で、次の専門家(肩書きは当時)の方々からお話を伺い、的確なご指摘を賜った。

平成19年7月27日 武内謙治氏「少年司法改革のゆくえードイツとの比較からー」  
(九州大学法学研究院民刑事法学部門准教授)

8月30日 松本良枝氏「少年院における矯正教育」  
(財団法人矯正協会非行問題相談センター顧問)

9月20日 小林正幸氏「いじめの問題の理解と対応」  
(東京学芸大学教育実践研究支援センター教授)

11月15日 小森 榮氏「青少年と薬物犯罪」  
(弁護士)

12月14日 田中康雄氏「発達障害と虐待、そして加害行為について」  
(北海道大学大学院教育学研究院附属子ども発達臨床研究センター教授)

平成20年2月7日 岡村久道氏「インターネットと違法・有害情報」  
(弁護士、国立情報学研究所客員教授)

さらに、昨今関係者の注目を集めている英国の青少年政策の現況について知見を得るため、連合王国子ども・学校・家庭省青少年グループ担当官クレア・ブルマン(Claire Bullement)氏を招聘し、平成19年10月11日から13日に、国際政策セミナーを開催した。セミナーの初日にはブルマン氏から、「英国の少年司法制度改革：少年司法委員会を中心に」と題する報告を受け、総合調査プロジェクト参加メンバーとの意見交換を行った。2日目の基調講演・討論会では、ブルマン氏から「英国は少年犯罪にどう向き合ったかー英国における子どもの責任・親の責任ー」という題で講演していただき、その後、山本客員調査員からの問題提起と討論が行われた。ブルマン氏の講演の概要については、『英国における青少年をめぐる諸問題ー平成19年度国際政策セミナー報告書ー』国立国会図書館調査及び立法考査局、2008を参照されたい。

また、当メンバーの現地調査に際しては、以下の諸機関から多大な協力を賜った。ここに記してお礼を申し上げる。

#### (国外訪問先)

ド イ ツ 連邦職業教育訓練研究所(BIBB)、ニュルンベルグ職業安定所、同所内職業情報センター(BIZ)、連邦雇用機関附属労働市場・職業研究所(IAB)

EU(ギリシャ) ヨーロッパ職業訓練開発センター(Cedefop)

イ ギ リ ス 全国青少年機関(NYA)、ハロー・コネクションズサービス、リーズ大学、英国学習技能評議会、ジョブセンタープラス・ブラッドフォード、ブラッドフォード・カレッジ、ウェストヨークシャー・コネクションズ(兼ブラッドフォード・コネクションズセンター)、ブラッドフォード・ユースサービス若者のための情報提供所、ジョブセンタープラス・リーズ、非営利企業アイジェン、リーズ・コネクションズセンター、中央ロンドンコネクションズ

## 『総合調査報告書』 既刊案内

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
2009年2月現在

人口減少社会の外国人問題*	調査資料	2008年1月
拡大EU—機構・政策・課題—*	調査資料	2007年3月
平和構築支援の課題*	レファレンス (特集号)	2007年3月
地方再生—分権と自律による個性豊かな社会の創造—*	調査資料	2006年2月
少子化・高齢化とその対策*	調査資料	2005年2月
米国80年代以降の諸改革—日本の構造改革への示唆—*	レファレンス (特集号)	2003年12月
主要国における緊急事態への対処*	調査資料	2003年6月
自然災害に対する地方自治体及び住民の対応 —三宅島噴火災害を中心として—	調査資料	2002年7月

総合調査報告書は、議員会館内事務室から「調査の窓」(<https://chosa.ndl.go.jp/>)を通じてご覧いただけます。  
なお、「\*」のついたものにつきましては、国立国会図書館ホームページ(<http://www.ndl.go.jp/>)からもご覧いただけます。

調査資料2008-4  
**青少年をめぐる諸問題**  
総合調査報告書

平成21年2月10日発行  
ISBN 978-4-87582-677-4

国立国会図書館  
調査及び立法考査局

〒100-8924 東京都千代田区永田町1丁目10番1号  
電話 03(3581)2331  
E-mail bureau@ndl.go.jp

ISBN 978-4-87582-677-4  
Research Materials 2008-4  
February 2009

## Attempts at a Solution for Juvenile Problems

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library  
Tokyo 100-8924, Japan E-mail [bureau@ndl.go.jp](mailto:bureau@ndl.go.jp)

