

EU 若者政策にみるユースワークの基盤形成過程の変容

—欧州ユースワーク大会宣言の比較研究—

The Formation of the Foundation of Youth Work and its Changes in the EU's Youth Policy: A Qualitative Comparative Study on the 1st and 2nd Declaration of European Youth Work

両角達平*

Tatsuhei MOROZUMI

Abstract: This qualitative study examines the first and second Declaration of European Youth Work, which emerged in the process of forming the foundation of youth work as means of promoting the social inclusion of young people. In the second declaration, it is evident that the definition of youth work begins to take shape with its principle, role and area identified. The emphases lie on preventing youth work from being instrumentalised under the fiscal austerity and recognising it not as a luxury, but as a necessity of European societies.

キーワード：若者政策，ユースワーク，EU，参画，青少年行政

1. 日本とヨーロッパにおける若者政策の形成文脈の整理

我が国では2009年に子ども若者育成支援推進法が成立してその間様々な若者政策が打ち出された。同法は、「社会的困難を抱える子ども・若者の包摂」が強調され、同法に基づき定められた施策大綱「子ども・若者ビジョン」には「意見表明機会の確保」並びに「シティズンシップ教育の推進」などが盛り込まれるなど、これまでの「青少年健全育成」の色合いが強かった「青少年政策」の文脈を刷新するエポックメイキングな若者政策の基盤となった。(津富 & 両角, 2014) しかし、ニート・ひきこもりの自立支援という就労支援政策の色合いの強い政策であったため、一部の困難を抱えた若者を支援するターゲットアプローチに傾倒していることから、全ての若者を包括したユニバーサルな若者政策の立案が求める声もあがっている。例えば宮本は若者の大人になるための「移行期」を包括的に支援する若者政策を提言している(宮本, 2015)。また、社会教育を手掛かりに子ども若者支援・社会教育・ユースワーク従事者の専門職化を模索する動きもある(生田, 2017)。本稿では、日本の子ども若者育成支援推進法(2009)および子ども若

* もろずみ たつへい 客員研究員・駒澤大学総合教育研究部(非常勤)

者ビジョン（2010）が参考にした EU の若者政策の変容について論じる。日本の所謂「若者政策」である子ども若者育成支援推進法（2009）は、その後、具体的な施策を明記した子ども・若者ビジョン（2010）を發布し、「子ども若者育成支援点検評価会議」を実施し有識者と若干名の若者当事者からの意見聴取を実施してきた。同会議の座長である宮本は、第一回第二部会にて「EU の若者参画政策の動向から学ぶこと」（宮本、2011）と題した資料を提供し、EU 若者白書 2001 とヨーロッパ若者協定、スウェーデン、イギリスにおける若者参画政策、シティズンシップ教育を紹介したことからも、日本の若者政策が欧州の事例を参考に行っていることが明らかである。まず初めに、欧州における若者政策の変遷と文脈の整理を行う。

2. EU における若者政策の形成の推移とユースワークの重点化

若者政策（youth policy）は国際連合や欧州連合などの国際的な枠組みにおいて加盟国との緊張関係の中で発展してきた。ヨーロッパでは 1970 年代にこれらの社会的な課題が認識され、若者を政策決定の過程に巻き込んでいくことを EU などの超国家的枠組みで主導した。その 1 つの布石となったのが 2001 年に発表された「欧州若者白書 2001」（European Commission, 2001）であり、この白書自体も加盟国の若者と若者政策の担当者の参画により完成した。その後「ヨーロッパ若者協定（European Youth Pact）」が 2005 年、欧州理事会において各国の若者政策担当大臣（youth minister）の合意のもと締結された。平塚（2012）は、Misleading Trajectories（『誤った軌道』）という欧州委員会が助成した共同研究（Walther, 2002）を引用しながら、若者白書（2001）と若者協定（2005）を比較し、政策基調のコントラストを指摘した。若者白書（2001）は若者の「社会参加」を促すために市民社会が標榜する価値である平等性や人権などに紐付けられる「シティズンシップ」を重視し、若者の個々の問題よりも「社会側の問題」に焦点をあてる「社会構造」アプローチであるのに対して、若者協定（2005）は個別の若者を「雇用・教育」によって社会的包摂を達成する「個人」アプローチを重視しているという指摘であった。

EU 理事会は 2009 年 11 月に「青少年分野における EU の協力についての新たな枠組み（2010-2018）」（2009）を採択した。この枠組みにおいて、若者の「余暇活動」「学校外」教育の分野に属し「ノンフォーマルな学習過程と自発的な参加」に基づくユースワークを、若者政策を担う重要なアクターとして位置づけ、ユースワークの社会的認識、方法論、研修、移動の保障などにかんするさらなる議論を続ける必要性を明記した。（THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009, p. C311/4）この要請に則ってベルギーのアントワープにおいて開催されたのが第一回欧州ユースワーク大会であった。同大会は 2001 年に発行された EU 若者白書が提出された際の議長国であったベルギーのもとで 2010 年 7 月に開催され、50 カ国から 400 人以上のユースワーク従事者および関連の仕事をする人、そして若者が参加した。それから 5 年後の 4 月に再び EU 議長国ベルギーのもとブリュッセルで開催されたのが、第二回欧州ユースワーク大会である。第一回、第二回の欧州ユースワーク大会のどちらも、ユースワークに携わる参加者が 400~500 人規模で欧州各地から集結した。以下では、両大会の成果文書である第一回欧州ユースワーク大会宣言（COUNCIL OF EUROPE, 2010）と第二回欧州ユースワーク大会宣言（COUNCIL OF EUROPE, 2015）の比較を試み、どのような質的な変化が生じたかを論じる。

3. 第一回欧州ユースワーク大会宣言の要旨

まず、第一回宣言の要旨の一部を紹介する。その開催目的が「ユースワークの過去・現在・未来を結びつけること」であるように、2009 年に EU 理事会が發布した「青少年分野における EU の協力についての新たな枠組み（2010-2018）」の流れを汲む、過去から現在、そして未来のユース

スワークの文脈整理の意味合いが強い。はじめに第一回大会宣言は、ヨーロッパにおけるユースワークが、「信仰団体や非政府組織、国・地域・地方政府、社会運動、若者団体・若者組合を通じて」多様に今日まで展開し、「社会階級や宗教的信条、支持政党、文化的関心」などによって特徴づけられている、と歴史を整理する。その多様な展開ゆえの複雑性を認めながら、ユースワークの「仕事」を「交友や、活動、対話、行動のために、空間を提供」すること、と「若者が幼児期から成人期へと移行していくに際して、支援、機会、経験を提供」することの二つにあると明示した。そして、ユースワークを導くものを「参加とエンパワメントの原則、人権と民主主義の価値、そして、反差別と寛容」とした。ユースワークは「ボランティアと有給のワーカーの両方」が多様な方法で資金調達をし、若者との主体的な関係性の中で提供をするものとし、その「社会と若者」との間に作用する特質が生じる、いくつかの「緊張」を対処すべきであるとまとめている。「青少年分野における EU の協力についての新たな枠組み (2010-2018)」におけるユースワークの定義に触れ、本宣言ではユースワークを「若者が自らの将来を描くための場所と機会」と端的に定義しつつも、ユースワークのその複雑性と多様性から様々な、形態、(対象となる)若者、方法、問題を扱うことに合意した。「ユースワークと政策の優先事項」という章においては、ユースワーカーと若者自身が若者政策の形成過程においてより意見が求められ、議論に参加しなければならないことを強調している。それは「欧州若者フォーラム、欧州評議会における諮問委員会、構造化対話、国・地域・地方レベルにおける若者議会 (Youth Council)」の取り組みを基本とし、さらに機会を拡大することを目的とした。続いての「位置づけと分野横断的協力」という章においては、歴史的に孤立して発展してきたユースワークが、分野横断的に、教育、医療、雇用、司法などの様々な分野と協同することの必要性を言及している。

「情報、影響、効果」の章においては、ユースワークの知識基盤を固める枠組みとしての「欧州若者知識センター」などをとりあげ、ユースワークの「原理、政策、実践情報の収集、普及、翻訳」を行う仕組みの必要性を訴え、その目的をユースワークの影響をより理解し、量的・質的なエビデンスにもとづいて評価を促し実践の質を高め、ユースワークへの信頼度を高めることにあるとした。「すべての人のための、多様なユースワーク」においては、多様な若者がユースワークに関わるができるように敷居を低くし、アクセスを保障しながら、多様な若者のニーズにこたえるために「文化的な多様性に関する知識と能力」と「普遍的な価値」の習得を目的とした訓練の機会を提供すべきだとしている。また若者を「包摂や参加の対象」としてのみ、みなすのではなく、逆に「社会の多様性を促進する運動パートナー」とみなすこともここで提案されている。

「実践の質」においては、ユースワークの専門職化 (personalization) と専門職意識 (professionalism) との葛藤について詳述している。それというのは、ユースワークはボランティアと有給のワーカーの両方によって実践されているからであり、通常の「専門家」の役割が明確な職業と異なるが故に、「質、技能、社会的認知」の点においてはユースワーク特有の課題が生じることになったからである。「実践の質を高める」ためには「専門職」としての倫理規定やガイドラインなどが技能の基準となり、この基準を満たす人物を「専門職」として「社会的に認知」するというのが、一般的な専門職化のメリットである。しかし、ユースワークはその主体の多様 (有償やボランティアなど) さ故に、その線引きが困難なのである。明確に専門職として線引きをすることで生じる可能性のある「排他性についての懸念」という複雑な問題をここでは指摘している。加えて、様々なユースワーク実践がそもそもボランティア実践の経験において積み重ねられてきたこと、それらの「過去の学習に対する資格付与」の確立も提言されている。

「技能、訓練、社会的認知」の章においては、ユースワーカーの技能形成のための「柔軟で適切で積み上げ型の」「可能な限り欧州レベルにおける」学習環境の整備の提案をしている。宣言は、このような学習の機会に必要な資源をつけることのみならず、「若者政策の内外においてユースワークに対するより強力な社会的認知」が必要であることを支持しながら、その問題の複雑性においてはさらなる検討を、行政の他部門、他分野の人々と協議する必要があるとしている。異なる文化・背景をもったヨーロッパの各地のユースワーカーが集い交流し、経験の共有や学習の機会として「ユース・イン・アクションプログラム」というヨーロッパ内の越境的な枠組みで行われているプログラムがある。宣言の「移動性とネットワーク」という部分においてはこのプログラムがユースワーク発展のための重要な機会と位置づけ、今後さらに基盤が強化される必要性を訴える。

ユースワークの持続的な発展を促す基盤を整備するための予算を拠出する、法的な枠組みの形成を要求しているのが、次の「持続可能な支援と資金調達」の章である。枠組みは、「異なるレベルごとの財源」であり地方ごとのユースワークの「行動計画の策定を求める」もので「競合」せず、「明確で透明性の高い基準」がなければならない、としている。欧州レベルにおけるユースワーク分野への予算の拠出は、①ユース・イン・アクションプログラムなどのユースワーカーの交流・学習・移動性を高める機会の提供、②若者の生活、ユースワーカー、そしてユースワーク自体の概念化への貢献と、新たな実践への支援枠組みの提供、③ユースワークが認知されていない分野にユースワークの価値を示す、という3つの役割を担っていると改めて強調し、これを保障することが「若者分野を超えた」ヨーロッパにおける欧州戦略を確かなものとするとしている。終章となる「次の一步」においては、以上の課題に基づいてユースワーカーが「政治的にも財政的にも、権利を持つ必要があることを提示している。また宣言の内容が、宣言が出た翌年の2011年以降から実施される様々な取り組みの場において扱われるように再度、項目をまとめリストアップしている。この宣言が「青少年分野における欧州の協力についての新たな枠組み」と「欧州評議会の若者政策に関する決議」において反映されることを期待し、必要な「議題と行動計画、そして必要な資源」を充てること、そして第二回欧州ユースワーク大会へ接続することを求めて宣言は締めくくられる。

4. 第二回欧州ユースワーク大会宣言の要旨

第一回欧州ユースワーク大会宣言を受け、開催の5年後となる2015年に第二回欧州ユースワーク大会宣言は開催された。大会の目標は、「すべてのユースワークが基礎とする共通の背景と、関連する幅広い課題を扱う公共政策や若者が直面する課題とその背景との関連を特定すること」とされた。一部、第一回宣言と重なるテーマも存在し、全体としてはテーマごとの議論がより鮮明化し具体化につながったという印象を受ける。第二回大会宣言は、まず「欧州における若者の社会的状況」を出発点とした。ヨーロッパの若者は新しい「テクノロジーやデジタルメディア、教育機会、情報へのアクセス」などの「新たな機会」を享受しつつも、以下のリスクや不確実性に直面していることを示した。資格のインフレーション化、高まる失業率、紛争と戦争、精神的・身体的なウェルビーイング（健全度）の危機、負債と貧困、格差の拡大と社会的排除、住居の不足などの社会的な課題の拡大と同時に「社会参加並びに政治参加、早期における学校の中退、多世代関係、財政緊縮と移民の増大による意図せぬ結果、極端な思想や極端な行動の増加」などの変化がヨーロッパ社会に生じてきた。ユースワークはこれらの問題と関連をもち、様々な手段によってその発展と実施についての政策形成に関与してきたことを整理した。

「ユースワーク 多様性と実際」の章においては、これまでの様々なユースワーク実践（ストリートワーク、オープンワーク、プロジェクト及び課題基盤型、若者団体をつうじた自己組織型活動、若者にかんする情報提供、交流など）を列挙しながら、ユースワークに様々な起源と軌跡、それぞれ別々の目標や優先事項と価値があること、そして宗教団体、自治体、非政府組織など異なる提供形態があることを確認した。また、加盟国間で、ユースワークが政策的に重視されているところと、そうではなく「劇的に衰退」した国もあることを指摘した。多様性を踏まえ、それでも共通の土台作りが重要であるのは、「ユースワークがより良く定義されたら、ユースワークの貢献がより明確に伝えられ、ユースワークとの関連機関、立ち位置、広範な政策領域が明確になる」からであり、まさにこれこそが本大会の出席者に託された課題であるからである、とされた。未だユースワークの核となる共通の基盤は「不明瞭」としながらも、広範な合意があったと報告し、以降の宣言の記述ではその合意部分についての報告が続く。「欧州におけるユースワークの包括的なビジョン」(COUNCIL OF EUROPE, 2015)では、長文ではあるがユースワークの定義、原理、役割を以下のように明示している。

- ・ ユースワークとは、若者の想像力、主体性、統合、参画、抱負を掻き立てることである
- ・ ユースワークの原理とは、教育、エンパワメント、参画、表現そして包摂である
- ・ ユースワークは、若者が新たな経験と機会を探求することを促す。また、若者がこれから直面するであろうリスクに気づき対処することができるようにもしてくれる。
- ・ 若者の居場所やユースワーク実践のために作られた場所において、ユースワークは若者が表現したニーズに応える形で、自分らしくいられる若者に貢献する

加えて、「ニート、健康リスクの高い若者、市民としての責任を持たない若者、過激主義の若者」や、学校や刑務所におけるユースワークに言及するなど、より具体的に範囲を明確化した。次に続く「ユースワーク-明白で本質的な挑戦」という章における「1. 目的と予期される結果」の部分では、ユースワークの2つの共通の基盤を、①若者の居場所を作ること（学校や就労訓練、労働以外の場）と、②若者の人生を橋渡しする（社会的排除のリスクがある若者の社会統合の支援など）ことにあるとし、この2つの要素が、「若者の発達を支え、自治体、地域、国家、そして欧州レベルにおける意思決定過程への参加を堅強にする」とした。ここではさらに「ユースワークのアウトカム」を計測すべきという圧力が加かっていることに警鐘を鳴らしている。そのうえで「アウトカムや影響の計測が重視されるべきではあるが、ユースワークは若者の過程とニーズに集中すべき」であり、アウトカムは「報告されるものであり、導き出すものではない」と立場を明確にしている。「2. 新たな実践」においては、以上のユースワークの核を持ちながら、デジタルメディアの台頭と文化的多様性の拡大に応える新しいユースワーク実践を展開する必要があることを強調する。例えば、前者の場合であればオンラインのユースワーク、デジタルリテラシーの醸成などの新たなユースワークの空間を活用するということが例示されている。第一回宣言と似たテーマ「3. ユースワーク実践の質」がこの後に続く。有償、ボランティアのユースワークに関わらず質の高いユースワークを提供するためには、ユースワーカーのための資質モデル（competence model）の構築、過去の経験・学習に対する認定制度を確立する必要性がここで主張されている。理論的な知識、実践的なスキルの習得を、様々な創造的なメニューで提供し、多文化コミュニケーション、言語、テクノロジーや移民などの変化する状況に対応した分野横断的な教育・訓練機会が必要だとしている。

多くの課題を扱うユースワークが、他分野との連携を強化することに合意したことを示すのが

次章の「ユースワーク―連携と内包する課題 4.ともに働きかけること」である。ユースワークはその性質上、若者の個人の発達と、社会的な課題の両方と向き合うことが不可欠である。しかし、ユースワークの社会的課題を扱うことへの期待に応えすぎて、逆に「道具化」されるリスクがある故に、両者の釣り合いをとることの重要性がここでは指摘された。さらに学校教育との協働が拡大学習（extended learning）を促進し、学校教育に参画と共創（co-creation）をもたらす結果として授業への出席と、成績に好影響をもたらす可能性があることに言及している。「5.認知と価値」の章では、第一回大会宣言でも議論されたユースワークの認知について扱っている。ユースワークがより社会的に認知されるために以下の3つ点が合意された。

1. 政治、公共セクター、市民社会などの関連機関におけるユースワークのアドボカシー活動
2. ユースワーク分野のNGO（非政府組織）をユースワーク発展のためのパートナーとして位置付けること
3. ユースワーク的なノンフォーマルな学習に対して資格を付与すること

「ヨーロッパはユースワークを必要としている！」と強い語尾ではじまる「勧告と対策―欧州のユースワークの政策課題」という終章では、具体的なアジェンダを8つにまとめている。以下、それぞれの項目を簡条書きで要旨を記す。

1. 欧州のユースワークの政策課題：ヨーロッパのユースワークをさらに発展させるために、欧州レベルでのさらなる協働を欧州評議会、欧州連合の大臣の勧告によって促進すること。加盟国内におけるユースワークを守るための法的な基盤、国策、拘束力のある枠組みを確立すること。ノンフォーマル、インフォーマル学習の認知に対する継続的な施策、国、地域、地方の異なるレベルにおいて、政治、公共セクター、市民社会などのあらゆるセクターにおけるユースワークのアドボカシーを政策課題と位置付けること。

2. ユースワークの質の改善：ユースワークの質を高めるためにユースワークの資質と資格に関する議論を進め、適切な訓練、プログラムを開発すること。被雇用・フリーランス・ボランティアのユースワーカーの経験に対する認証、教育セクターとの協働によるユースワークの職業化の推進をすること。

3. 知識基盤型アプローチにむけて：知識基盤型のユースワークを支援する策が既に存在することを確認し、そのうえでその統合を支援し、ユースワークの方法、形態、価値、社会的な影響、メリット、実践、概念に関する調査、あるいは研究、評価を支援すること。そして、これらをエビデンスとして実践を反映させること。

4. 資金調達：ユースワーク実践を持続可能とするために資金調達のための制度を構築すること。ヨーロッパのレベルでの交流と協働を促すユース・イン・アクションプログラムやErasmus+を援助する財源をつけ、これを通じてユースワーク分野のNGOへの恒常的な支援を確かにし、その情報提供と手引きを入手可能にすること。

5. 共通の基盤にむけて：ヨーロッパのユースワークの共通の基盤の構築のためにさらなる探求を続けること。結果的には、「ヨーロッパユースワーク憲章」という成果物にもなりうる。憲章のみならず、引き続き実践者同士のプラットフォームを通じて交流を促進し、ネットワーク化を促しパートナーシップ実現への支援を行うこと。さらには、変わりゆく若者と若者をとりまく社会状況に適応するために、ユースワーク自体の概念と実践のさらなる開発とユースワークの力量支援を続けること。

6. 分野横断的協働：ユースワークがこれまで様々な分野と連携してきており、引き続き連携

を強化するために、連携のマッピングや評価、分野横断的な訓練を実施すること。

7. 市民的な対話：若者、社会的な認知を得たユースワーク組織が、欧州・国・地域・地方政府のあらゆるレベルにおいて積極的に参画できている状態がユースワークの原理であり、ユースワークが発展するための基本的な条件であること。

8. 第三回欧州ユースワーク大会：議長国ベルギーが第二回欧州ユースワーク大会を開催したことに謝意を表し、本大会におけるヨーロッパのユースワークの「概念、戦略、実践の定期的な交流」の必要性を強調し、第三回欧州ユースワーク大会を、加盟国、欧州評議会、欧州委員会が主導すること。

第二回大会宣言の「結論」においては、ユースワークが贅沢品ではなく「必需品」であり、今の不安定な状況にあるヨーロッパ社会の中心的な構成要素であることを強調した。そしてユースワークに資さないことが3つの帰結 ①次世代への責任を放棄すること ②ヨーロッパの市民社会を堅強にする機会の損失、③失業、過激主義などの社会課題の未解決、をもたらしことになる、と表し宣言を締めくくった。

5. 比較考察①：[ユースワークの定義に関する議論]

以上、2つの大会宣言の要旨を記した。ここでは第一回宣言と第二回宣言の2つの大会宣言でどのような変化が生じたのかを明らかにし、ヨーロッパにおけるユースワークに関する政策的質的な変容が生じたかを考察する。紙面の都合上すべては網羅できないので、表1にまとめたように[ユースワークの定義に関する議論]、[ユースワークの実践の質の保障と社会的認知]、[緊縮財政下におけるユースワークの意義の強調と道具化への懸念]の3つの題目に限って論じていく。

まず共通点としてあげられるのが、どちらもユースワークをヨーロッパの若者政策の政策的課

表 1：第一回・第二回欧州ユースワーク大会宣言の比較考察

	第一回欧州ユースワーク大会宣言	第二回欧州ユースワーク大会宣言
	ユースワークの定義 若者が自らの将来を描くための場所と機会	ユースワークの2つの共通の基盤である「若者の居場所 (place) を作ること」と「若者の人生の橋渡しをすること」
比較考察①	原理・価値 ・参加とエンパワメントの原則、人権と民主主義の価値、そして反差別と寛容によって導かれ統治される ・権利基盤、機械への着目、肯定的な志向性、アクセスと参加の平等	ユースワークとは、若者の想像力、主体性、統合、参画、抱負 (aspiration) を掻き立てることである。ユースワークの原理とは、教育、エンパワメント、参画、表現そして包摂である。
	対象の若者像 ・社会階級、宗教的心情、支持政党、文化敵艦によってしばしば特徴づけられる様々な若者集団 ・幼児期から成人期へ移行する若者	・課題が明確な者もいれば、長引いている者もいれば複数の問題を抱えている者もいる。すべての若者がそれぞれの段階における何らかのサポートと、自律するための支援を必要としている ・新たなテクノロジーやデジタルメディア、教育機会、情報へのアクセスの拡大により、これまでになく新しい機会を享受しつつも、若者はリスクと不確実性に直面している ・「NEETの若者」、「健康リスクの高い若者」、「市民としての責任感のない若者」、「過激主義の若者」、「社会的排除のリスクの高い若者」
	連携先 教育、医療、雇用、司法	学校、刑務所、就労の訓練、労働市場
	ユースワーカーの形態 有給ワーカーとボランティア	被雇用、フリーランス、ボランティアのユースワーカー
比較考察②	質と社会的認知 ・過去の学習に対する資格付与のルートの確立 ・質の基準の設定 ・欧州レベルにおける開発と実施 (ユース・イン・アクション) ・倫理規約	・資質モデルの形成/経験や学習に対する認定制度 ・欧州レベルにおける開発と実施 (ユース・イン・アクション) ・ユースワーク分野にかかわる NGO (非政府組織) へも資格付与 ・異なる次元における政治、公共セクター、市民社会における積極的な奨励活動とアドボカシー ・ユースワークの職業化を進めるには、教育セクターとの協働が必要
比較考察③	・協力関係においては力の弱いパートナーとなる可能性がある ・若者生活に対する固有の貢献が侵食されてしまうという懸念 ・警察や職業訓練機関などとユースワークとの協働が若者とユースワークの特別な信頼関係を犠牲にしてしまう可能性 ・若者とかわる他分野とは異なるユースワークの「特別な立ち位置」を明示 ・ユースワークに対する財政基盤を、異なるレベルにおいて堅強にしていくこと	・ユースワークに対する財政基盤を、異なるレベルにおいて堅強にしていくこと ・ユースワークが政治的にも財政的にも支持されつつも、ある国では緊縮財政の犠牲となり、またある国では政治に変化をもたらさないものとなった結果として、財政的支援、社会的認知度、信頼性において課題を残すことになった ・ユースワークへのアウトカム重視の傾向への懸念 ・「贅沢品ではなく必需品」としてのユースワークの強調 ・ユースワークに資することがもたらす3つの帰結

題であり、中心的なアクターとして位置づけようとしている点である。そのために、第一回大会宣言でも第二回大会宣言でもユースワークに関する共通の基盤を構築するためにユースワークの定義を試みることを出発点とした。第一回大会宣言は、ユースワークを「若者が自らの将来を描くための場所と機会」と端的に定義した。この定義は、第二回大会宣言のユースワークの2つの共通の基盤である「若者の居場所（place）を作ること」と「若者の人生の橋渡しをすること」とほぼ同義であり、ユースワークの基本的な合意は引き継がれたと解釈できる。しかし、第一回大会宣言では、ユースワークは「参加とエンパワメントの原則、人権と民主主義の価値、そして反差別と寛容によって導かれ統治される」としてその原理を述べたが、比較して第二回大会宣言におけるユースワークに関する議論は価値・原理のみならず、役割、さらには具体的な領域や提供手段に言及するなど、ユースワークの定義作りに踏み込んだ議論をしたことが明らかである。例えば、第一回大会宣言では、ユースワークの対象を幼児期から成人期へ移行する若者と触れるだけであったものが、第二回大会宣言では、「NEETの若者」、「健康リスクの高い若者」「市民としての責任感のない若者」「過激主義の若者」と列挙するように「社会的排除のリスクの高い若者」をもユースワークの対象として明確化した。そのようになった背景には、2015年9月に発行されたEU若者レポート2015（European Commission, 2015）で報告されているように、高度な教育を受け市民的・文化的な社会参加をしている若者と、社会的排除層にある若者との分断の拡大への危機感を踏まえているからだと推測できる。実際に同レポートの優先事項には、NEETや移民の背景のある若者、周辺化の危機にある若者、失業状態にある若者の社会参加支援を促すことが含まれており、第二回大会宣言にはこれらが反映されたと解釈可能である。

さらに学校のみならず、「刑務所」「就労の訓練」「労働市場」が第二回大会宣言では明記されるなど、ユースワークの連携する領域を具体的に明示している。さらに教育・余暇の文脈でも「ノンフォーマルな学習をつうじて、市民精神を滋養し、若者同士の責任（responsibility）を高める」と、参画・シティズンシップの要素も盛り込まれた。以上の要素や若者政策並びにユースワークの対象となる「若者像」は、欧州若者白書2001では明示されていたものを第一回大会宣言では共通の前提としていた可能性がある。それらの要素をユースワークに接続し再確認をしたのが、第二回大会宣言だったと解釈できる。ここは、ともすれば健全育成的なユースワーク（スポーツ、余暇活動）の印象を与える「青少年分野における欧州の協力についての新たな枠組み（2010-2018）」におけるユースワークの定義を引用した第一回大会宣言からの大きな前進と評価できる。加えて第二回大会宣言では、新たな実践の可能性としてオンラインのユースワーク実践の可能性を示唆した。さらには学校教育における拡大学習（extended learning）としてのユースワークが「学校における出席や学業成績を高める」と言及するなど、これまであいまいだった学校教育とユースワークの距離感を明示した。引き続き、分野横断的に他分野と連携をとることに合意しながらも、しかし一方で他の分野や政策によってユースワークが利用されるという「道具化のリスク」には釘を刺していることは第一回と第二回大会宣言で共通している点である。

6. 比較考察②：[ユースワークの実践の質の保障と社会的認知]

第一回と第二回の大会宣言のどちらでも扱っていたテーマの一つに、ユースワークの実践の質の保証と、社会的認知の向上に関する議論があげられる。どちらの大会宣言もユースワークに有給ワーカーとボランティアワーカーの存在があることを認め、質の高い実践のために「ピア学習」や「実践の交流」などによる訓練が、分野横断的にとくに欧州レベルで実施される必要性を強調している。それに該当する、ユース・イン・アクションプログラムの活用はどちらの宣言でも触

られている。第二回大会宣言で触れられたプログラムである Erasmus+ とは、2014 年から 2020 年までの EU レベルの 7 つの教育・訓練・若者・スポーツの分野を統合し、技能や雇用可能性を高め、教育・訓練・ユースワークを現代化することを目的にした 7 年間の 1470 億ユーロの予算がついた EU 内の外国で、留学・就労・訓練、ボランティアができるユース・イン・アクションプログラムに位置付けられた枠組みである。その中のメニューである、Youthpass がノンフォーマルなユースワークの過去の経験を認証する役割を担っており、2015 年までにこれまで 50 万部の認証書が発行された (Gisele Evrard Markovic & SALTO, 2016)。ユースワーク実践の質の保証については ETS: European Training Strategy においてユースワークの枠組みが位置づけられ開発が続けられている。(SALTO-YOUTH, n.d) これらの資格付与と資質モデルが実際の現場のユースワーカーにどのようなメリットをもたらす影響を与えているかは、さらなる精査を要する。ユースワークの質と社会的な認知の両方に関わる問題として、過去のノンフォーマルな学習やユースワーク経験に対する認証ルートの設定がどちらの大会でも重要な論点となった。どちらの宣言でも認証ルートの確立を推進することの重要性を訴えたが、第二回大会宣言は社会的認知を高めるために、認証制度の確立のみならずユースワーク分野にかかわる NGO (非政府組織) も資格付与の対象とすること、そして「異なる次元における政治、公共セクター、市民社会」における積極的な奨励活動とアドボカシーをすることもまた一つの手段として盛り込まれている点、そしてユースワークの「職業化」を進めるには教育セクターとの協働の必要性を挙げた点は、第一回大会宣言にはなかった点である。

7. 比較考察③：[緊縮財政下におけるユースワークの意義の強調と道具化への懸念]

両宣言を比較して、若干のニュアンスの違いが読み取れるもう一つの点は「ユースワークの道具化への懸念」である。第一回宣言ではユースワークが歴史的に孤立してきたことを踏まえ、若者の直面する課題が多様化することを反映してさらなる分野横断的な協働を主張しながらも、ユースワークのアイデンティティが揺るがされる道具化によって、「協力関係においては力の弱いパートナーとなる可能性」があり「若者生活に対する固有の貢献が侵食されてしまうという懸念」があることを指摘した。具体例として、警察や職業訓練機関などとの協働を挙げ、これらの機関とユースワークとの協働が若者とユースワークの特別な信頼関係を犠牲にしてしまう可能性を挙げ、若者とかわる他分野とは異なるユースワークの「特別な立ち位置」を明示した。

第二回大会宣言においてもこの点は合意済みであり、他分野との協働を前提にしながら「ユースワーク自体の質と意義、基盤とする価値を維持することを意識すべきである」としている。そのうえでどちらの宣言も、ユースワークに対する財政基盤を、異なるレベルにおいて堅強にしていくことを擁護した。若干のニュアンスの相違は、第二回大会宣言の前半と後半部にみられる。前半部では、ユースワークが政治的にも財政的にも支持されつつも、ある国では緊縮財政の犠牲となり、またある国では政治に変化をもたらさないものとなった結果として、財政的支援、社会的認知度、信頼性において課題を残したことを指摘した。また、ユースワークの「アウトカム」を特定し計測するべきという圧力がかかっていることに懸念を示し、「アウトカムや影響の計測が重視されるべきではあるが、ユースワークは若者の過程とニーズに集中すべきであり、アウトカムは報告されるものであり、導き出すものではない。」と釘を刺した。後半部では、さらに語調を強めユースワークは「贅沢品ではなく必需品」であると示し、ユースワークに資することを怠ることがもたらす 3 つの帰結を提示した。

この一連の議論は、20 世紀後半のイギリスにおけるユースワークの変遷の議論と対応してい

る。もともと、ユニバーサルアプローチと称される「楽しみと挑戦そして学習が結びついたインフォーマルな教育」に基盤を置いていたイギリスのユースワークも、1960~70年代以降、若年世代の非行や犯罪の増加、失業率などの高まりなどの若者の変化に対応するために、ユースワークにその役割が期待された背景がある（NPO 法人 Rights, 2012）。サッチャー政権時代にはユースワーク部門（ユースサービス）への財政カットが行われ、財政状況が苦しくなる中、若者の失業問題への対応をユースワークが迫られ、その重点がターゲット・サービスに向かうようになった。（平塚眞樹, 2012, p. 58）90年代以降、ブレア政権下において社会排除部局のもと社会的包摂策の推進の中、ユースワークは再び脚光を浴びたが、そこで課された役割は若年失業問題の解決などの社会課題解決に特化したターゲティングアプローチとしてのユースワークであった。ここで起きたことは、まさに本来のユースワークが政治や社会情勢の中で変容が迫られたユースワークである。そこに緊縮財政の影響下で予算削減の波を受けたイギリスのユースワーク業界では2009年4月から In Defense of Youth Work というキャンペーンが始まった。このキャンペーンは、「事前に支援対象者とそのアウトカムを限定するアプローチ」ではなく本来の「若者との主体的な関係性と若者発の事柄を基盤にした教育実践」を守り広めていくことを目的として広がった。（「THE OPEN LETTER」, 2009）第二回大会宣言において念押しのようにもとれる、ユースワークへ資することの強調と「緊縮財政の犠牲」への言及は、このようなイギリスにおけるユースワークに対する締め付けがさらにヨーロッパ各地で広がっていることの現れなのか、あるいは何かその他の影響なのか現時点では判断ができない。いずれにせよ、ヨーロッパ社会とユースワーク業界に何かしらの変化が起きていることは明らかである。今後、イギリスをはじめヨーロッパ各国におけるユースワーク部門への緊縮財政の影響の有無、各国、地方政府、ユースワーク現場におけるその影響を精査する必要がある。

8. おわりに

本稿では、ヨーロッパにおけるユースワークの基盤形成過程の変遷を、欧州ユースワーク大会宣言を手掛かりに論じた。欧州ユースワーク大会宣言は、ユースワークの共通の基盤を構築することの困難さが課題であることを指摘しながらも、ユースワークの定義と、関連する諸課題を網羅的に扱い、欧州の国際レベルにおいてユースワークの基盤づくりに貢献した。とくにユースワーク概念に関しては、第一回宣言と比して豊穡な議論を展開した。また、ユースワークの役割を明確にし、脆弱な状況にある若者や、過激主義の若者を支援の対象として含めるなど、ユースワークの対象領域・目的の明確化がされた。しかし、ユースワークの政策的な位置づけ、財政基盤、社会的認知、認証においては、引き続き課題が指摘された。さらに緊縮財政や分野横断化の中、ユースワークが「道具化」されることなくヨーロッパ社会の「必需品」となることが第二回大会宣言では強調され、第一回宣言発行当時2010年時の状況とは異なるユースワークをとりまくヨーロッパ社会の変容を見出すことができる。本稿では、第一回・第二回欧州ユースワーク大会宣言におけるユースワークの基盤形成にまつわる議論の変容を描写するに留まり、ヨーロッパにおけるユースワークに関する具体的な政策の分析に踏み入ることはできなかった。2018年5月、新たなEU若者政策の草案「新EU若者戦略（2019-2027）」が欧州委員会より提出されたが、この枠組みと欧州ユースワーク大会宣言との関連を明らかにし、欧州各国のユースワーク実践現場にどのように政策理念や施策が反映されているのかを照らし出し、政策と現場とを往還する研究が今後必要とされる。

引用文献

- COUNCIL OF EUROPE. (2010, 7月7). DECLARATION of THE 1ST EUROPEAN YOUTH WORK CONVENTION. 以下から読み込み https://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1663184/declaration_1st_european_youthwork_convention.pdf/877e42b1-b916-49c0-bc58-6ca6c2d61fb7
- COUNCIL OF EUROPE. (2015, 4月). The 2nd European Youth Work Convention. 以下から読み込み https://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/8529155/The+2nd+European+Youth+Work+Declaration_FINAL.pdf/cc602b1d-6efc-46d9-80ec-5ca57c35eb85
- European Commission. (2001). European Commission White Paper – A new Impetus for European Youth. European Commission.
- European Commission. (2015). *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS* (Draft 2015 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the renewed framework for European cooperation in the youth field (2010-2018)). Brussels: European Commission.
- Gisele Evrard Markovic, & SALTO Training and Cooperation Resource Centre. (2016). Recognition of youth work and of non-formal and informal learning within youth work: Current European developments. 2018年11月26日, <https://www.salto-youth.net/downloads/4-17-3335/5%20Overview%20of%20recognition%20policy%20developments%20April%202016.pdf>
- NPO法人 Rights. (2012). 英国のユースワーク・ユースサービスの概要. 両角達平 (編), *NPO法人 Rights 英国スタディーツアー報告書*. NPO法人 Rights.
- SALTO-YOUTH. (日付なし). ETS Competence Model for Youth Workers to Work Internationally. 2018年11月29日, <https://www.salto-youth.net/rc/training-and-cooperation/tc-rc-nanetworktcs/youthworkers-competence-model/>
- THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Resolution of 27 November 2009 on a renewed framework for European cooperation in the youth field, Pub. L. No. 2009/C 311/01 (2009). 以下から読み込み <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009G1219%2801%29>
- THE OPEN LETTER. (2009, 4月28). 2018年11月29日, <https://indefenceofyouthwork.com/the-in-defence-of-youth-work-letter-2/>
- 宮本みち子. (2011, 26). EUの若者参画政策の動向から学ぶこと. 以下から読み込み http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/hyouka/part2/k_1/pdf/s2.pdf
- 宮本みち子. (2015). すべての若者が生きられる未来を——家族・教育・仕事からの排除に抗して. 東京: 岩波書店.
- 生田周二. (2017). 序: 子ども・若者支援における「社会教育的支援」の枠組み. 日本社会教育学会, 子ども・若者支援と社会教育. 東洋館出版社.
- 平塚眞樹. (2012). 第3章 子ども・若者支援の政策と課題. 田中治彦 & 萩原建次郎 (編), 若者の居場所と参加: ユースワークが築く新たな社会. 東洋館出版社.