

幸せな地域づくりのために行政ができること

【調査先】

デンマーク王国

コペンハーゲン市

一般財団法人 地域活性化センター

クリエイティブ事業室 相澤智生

第1章 はじめに

北欧のデンマークは、バルト海と北海に挟まれたユトランド半島とその周辺の島々からなる王国である。

デンマーク領であるグリーンランドとフェロー諸島を除くと、総面積は約 43,000 km² で、日本の九州と同じ大きさである。人口は約 550 万人で、東京都の人口の半分にも満たない。

この北欧の小国であるデンマークについて問われると、「幸福度」を思い出す日本人は少なくないと思う。

米国の研究組織であるワールド・バリューズが 2008 年に発表した幸福度ランキングでは、デンマークは 1 位であり、国連の「持続可能な開発ソリューション・ネットワーク」が発表した「世界幸福度ランキング」2015 年度版においては 3 位であった。（日本は、それぞれ 43 位と 46 位）

本調査においては、「デンマークがなぜ幸福度が高いのか」を探るために、次の 3 つの団体に聞き取り調査を行い、その結果から、日本で幸せな地域づくりをするために行政は何ができるのかを考える。

◆聞き取り調査団体

- ・コペンハーゲン市役所（雇用福祉担当部署）
- ・デンマーク成人教育協会
- ・デンマークフォルケホイスコーレ協会

第2章 コペンハーゲン市役所での聞き取り調査

デンマークの首都であるコペンハーゲンは、人口約 60 万人の国内最大都市で、シェラン島東部に位置する。エーレスンド海峡の対岸には、隣国であるスウェーデンのマルメ市やランド市があり、都市間特急を使うことで約 30 分で移動することができる。

デンマークには雇用政策に関する決定権を持つ雇用大臣がおり、その政策を実施する国の機関として労働市場庁が存在する。労働市場庁は、国内を 8 つの雇用地域に分けて管理しており、1 つの雇用地域には概ね 8 つのジョブセンターがある。ジョブセンターは自治体が管理しており、失業者に対する職業訓練教育を行っている。国内最大の雇用地域であるコペンハーゲンには全部で 17 のジョブセンターが存在している。毎年、大

臣が定める国の雇用目標を達成することが、それぞれの雇用地域、そして各ジョブセンターの目標となっている。

今回の調査ではコペンハーゲンでの失業者対策、そしてジョブセンターでの教育プログラムを統括しているコペンハーゲン市役所雇用福祉担当部署の Bagge 氏に聞き取りを行った。

デンマークでは、現在、30 才以下の若年層の失業が課題となっている。コペンハーゲンでは、経済金融危機の前後で若年層の失業者数が 8 倍になった。デンマークでは、最終学歴が小学校卒業という人が多くおり、小学校卒業後に一つの仕事しか経験してこなかった人に対しては、ジョブセンターが提供する職業訓練教育が非常に重要となってくる。また、小学校を卒業したと言っても、学力がそのレベルに到達していない人、若しくは学力もあり、仕事のスキルも有しているが、そのスキルが現在の時代に求められていない人に対する教育も重要である。

このようなことから、コペンハーゲンではジョブセンターを 4 つのタイプに分けて運営し、それぞれの失業者に必要な教育を集中的に提供している。

- ・ Labour Market Center

(対象：30 才以上の失業者ですぐにでも職に就くことができる人)

- ・ Center for youth

(対象：30 才未満の失業者)

- ・ Center for job performance

(対象：働く意志はあるが、社会的・家庭的な問題ですぐに仕事に就くことができない人)

- ・ Center for labour retention

(対象：30 才以上の失業者で、特別なサポートを必要とする人)

また、持っている知識・スキルを基準にして失業者を 5 つのカテゴリに分類し、カテゴリごとの教育プログラムをつくることで、本当に必要なサポートを提供している。

このように、失業者が的確なサポートを受けることができるようになっている背景には、行政の業務目標が、市民が如何に必要としているかを考えることから作られており、システムよりも市民や企業が大事であるということを自治体が強く認識していることが挙げられる。

『失業者対策の事業にとっての市民が求めていることは、仕事をしたいという人にすぐに仕事をみつけれられるような迅速なサービスを提供することである。』と Bagge 氏は語った。



【コペンハーゲン市役所の Bagge 氏】

第3章 デンマーク成人教育協会での調査

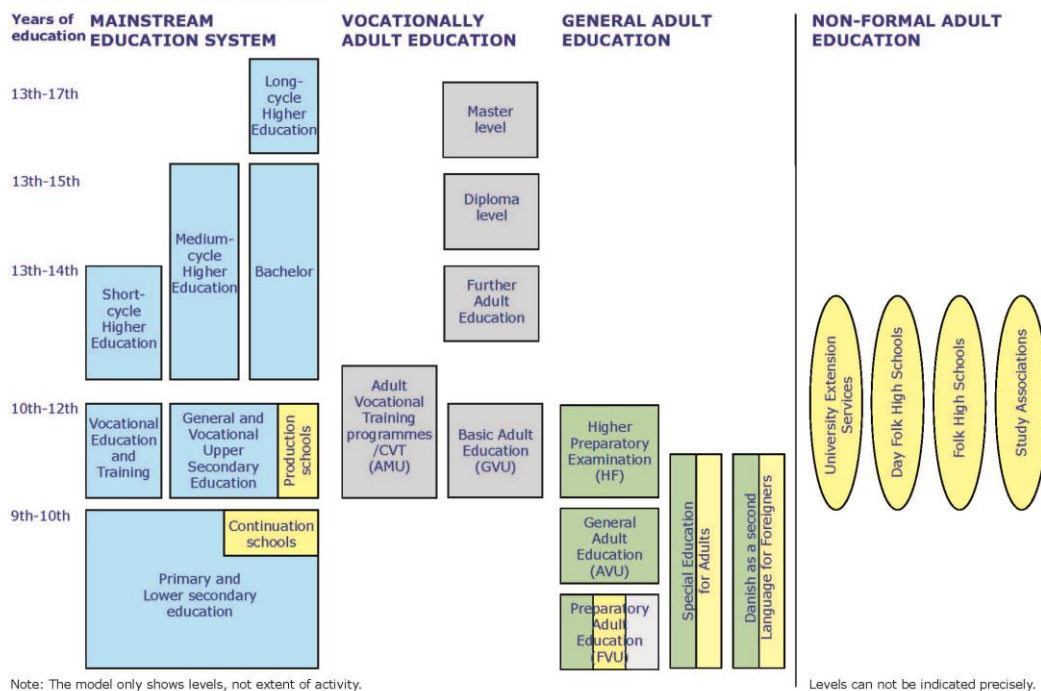
デンマーク成人教育協会は、国の傘下の団体で、成人教育を実施している 34 の企業が代表として運営に参画している。企業や団体が良い質の教育サービスを提供することができるように、情報共有を図り、複数の企業によるプロジェクトを実施することを事業内容の一つとしている。そういった団体が提供する教育を通して、デンマーク国民の個人個人が実務的な知識やスキルを習得することを目標としている団体である。

今回の調査では、デンマーク成人教育協会の事務局長である Agnethe 氏にデンマークの成人教育の抱える課題について聞き取りを行った。

デンマークの教育制度を図に表すと図のとおりとなる。

義務教育、高校、大学と続くメインストリームの基礎教育（MAINSTREAM EDUCATION SYSTEM）の他に、成人教育としては、「職業訓練教育（VOCATIONALLY EDUCATION）」「成人基礎教育（GENERAL ADULT EDUCATION）」、そしてこれらの成人教育とは違い、独自のカリキュラムを持ちながら発展してきた「成人教養教育（NON-FORMAL ADULT EDUCATION）」に大きく分けられる。

THE DANISH EDUCATIONAL SYSTEM



【図：デンマークの教育制度（提供：デンマーク成人教育協会 Agnethe 氏）】

デンマークでは25%の人が何かしらの成人教育に参加しており、これはOECD（経済協力開発機構）に加盟している先進国の中でもかなり高い。その背景には、「教育を受けたい」「好きなことを勉強したい」と考える国民が多いことが挙げられる。

しかし、基礎教育以外の成人教育については、近年、地方分権化による弊害が出てきており、成人教育協会では、大きな課題として捉えている。

その一つの事例として、デイフォルクヘイスコーレ（Day Folk High Schools）の事例を紹介していただいた。

デイフォルクヘイスコーレは、共同生活のない通学型の成人教育機関である。

もともとは雇用問題から発生したものであり、失業者が日中に知識とスキルを習得するところとして1970年代に設立された。現在では、失業者だけではなく家庭的に問題がある人や移民が通学している。

1980年代には、ほぼ全ての自治体に存在したが、現在では国内に30校ほどしかなくなった。これは、地方分権化が進み、失業者対策事業が国から自治体に移管されたことによるところが大きい。自治体では、その財政事情からデイフォルクヘイスコーレを廃止する動きが多くなった。

同様に、障がい者に対して教育を提供する「Special Education for Adults」や移民にデンマーク語の教育を行う「Danish as a second Language for Foreigners」についても、自治体への事業移管により均等な教育機会が与えられなくなった。このように、2000 年代以降、社会的弱者に対する成人教育の機会が失われつつある。

デンマークの地方分権化は 2000 年代の政権交代により進められ、国内で 15 あった県は 5 つの地域に統合され、275 あった市町村は合併により 98 まで減少した。これにより地方レベルでの小さな運営組織は減少し、地方の住民が政治的な活動に関わる機会が減ってしまったことも、大きな問題であると Agnethe 氏は指摘している。

このように、成人教育の進んでいるデンマークにおいても、様々な課題があり、成人教育協会としては、これらの課題を克服するための提言を政府に対して行っていきたいと Agnethe 氏は語った。



【デンマーク成人教育協会の Agnethe 氏】

第 4 章 デンマーク Folk High Schools 協会での調査

Folk High Schools (Folk High Schools) は、デンマークの成人教育を語るうえで欠かせない教育機関である。

そもそも、デンマークの成人教育は、神学者・歴史家の N・F・S・グルントヴィ (Nikolaj Frederik Severin Grundtvig 1783-1872) に率いられた 19 世紀の民衆運動と農民教育を源流としている。

グルントヴィが生きた当時のデンマークは、地理的にも、文化的にも、ドイツ、フランス、イギリスなどの近隣諸国からの影響を強く受けており、“デンマーク的なもの”が正しく評価、理解されていない状況であった。そういった状況の中で形成されたグルントヴィの思想の中心となるものは、「生きた言葉」と「国民性」である。

「生きた言葉」は生活の中で言葉が交わされる中で、生まれる対話 (コミュニケーション) により、相手との相互理解と全人的な人間形成がなされ、そこから共同社会の基となる相互理解も育まれるというものである。

「国民性」については、狭い意味での国家主義ではなく、何世紀にも亘って発展してきたデンマーク国民の伝統と、その伝統に基づく感情を含むものである。同一の国籍や言語を持つという概念ではなく、そこに住んでいる人が感じざるを得ない感覚的なものである。

このような思想を持つグルントヴィは、当時の学校が無意味な暗記、試験、理念のない教育、出世をめざす競争を施しているとして、それらを「死の学校 (School for Death)」と呼んだ。彼は教育とは本来「生の自覚」を促すものだと考え、「生きた言葉」による「対話」で、異なった者同士が互いに啓発しあい、自己の生の使命を自覚していく場所が「学校」であるべきと考えた。そういった理由から、彼は「生のための学校 (School for Life)」の構想を 1838 年に発表し、その構想を実現させたものが「フォルケホイスコーレ」である。

今回の調査では、フォルケホイスコーレを統括する団体であるデンマークフォルケホイスコーレ協会の副会長である Thor 氏と国際コンサルタントの Sara 氏に聞き取りを行った。

現在、フォルケホイスコーレは国内に 67 校あり、そのほとんどが地方の田舎、若しくは都市の郊外にある。4~5 ヶ月の長期コースと 1~2 週間の短期コースがあり、長期コースは年間 8,000 人が、短期コースは年間 40,000 人が参加している。どちらも 17 歳以上であれば入学可能であるが、長期コースには高校卒業後の若者が多く、短期コースには若者のほか、転職を控えた社会人やシニア層の利用も多い。

フォルケホイスコーレの一番の特徴は、全寮制での共同生活である。炊事、洗濯といった日常の家事を自分たちで行い、教師も一緒に生活する。共同生活を通して学生が対話を行い、自分がどのように社会とつながっていくべきかを考える。普通の教育機関は、仕事につながる教育を提供するが、フォルケホイスコーレでは、コミュニティの中で責任を持つことができる人間を育てることが主な教育目的である。

在学中は対話することが重視されるため、国や自治体が決めるようなカリキュラムは存在せず、教師が自らカリキュラムをつくる。そして入学試験はもちろんのこと、在学中に試験がないこともフォルケホイスコーレの特徴である。

フォルケホイスコーレはデンマークの教育システムからは独立したものであり、設置者は国や自治体ではない。フォルケホイスコーレの教育理念に賛同するサポートメンバーが理事を選び、理事に選ばれた者達が校長や運営スタッフを選ぶ。サポートメンバーには卒業生のほか、フォルケホイスコーレのある地域の住民になることが多い。

住民は自分の住む地域にフォルケ
ホイスコーレが存在することを誇り
に感じ、その運営や存続に高い関心
を示している。これは小さな都市では、
まちの形成や発展の歴史の中心にフ
ォルケホイスコーレの存在があり、住
民とフォルケホイスコーレの間に強
いコミュニティができているからで
ある。フォルケホイスコーレで開催さ



【デンマーク成人教育協会の Thor 氏（左）と Sara 氏（右）】

れる芸術発表会や政治的な集会に
は地域住民も一緒に参加し、日本
の公民館のように地域の教育の場と
しての役割も担っている。

第5章 日本で幸せな地域づくりをするために行政ができること

デンマークで行った3団体の聞き取り調査から、日本で幸せな地域づくりをするために行政ができることを考えてみた。

まず、幸せな地域づくりとは、地域の人々の思いが叶うことである。

行政は、住民が幸せになるための組織であるといったことを忘れてはいけない。行政職員は常に、その気持ちを念頭において業務に当たるべきである。これは行政ができることというよりは、「しなければいけない」ことである。

そして、その住民の思いを知るためには、対話が必要である。対話を成立させるためには、対話をすることができる人を育てるとともに、対話をしやすい環境を整える必要がある。

デンマークでは、グルントヴィーの思想のもと、フォルケホイスコーレを筆頭に成人教育全般において対話を重視した教育が行われている。

日本でも、学校教育、社会教育のどちらの分野においても、対話を重視した教育にシフトし、相手の思いを汲み取ることでできる人材を育成することが必要である。そのような人材を育成するために、行政は職員に対話をする機会を与えるべきである。思いのある職員が集まって自主研修を開催することも一つの方法であるが、職員を外部の研修に派遣する方法もある。

また、家庭でも職場でもないサードプレイスを地域につくることで、地域での対話が活発になる。公民館機能がまだ残っている地域では、公民館をサードプレイスとして活用することが可能であるし、公民館のない地域では、空き家を活用してサードプレイス機能を持たせることも一つの手段である。

そして、なにより対話を行う場所として、学校の存在は大きい。

文部科学省は2015年1月27日、学校統廃合に関する新たな「手引」を各教育委員会に通知し、「公立小中学校の適正規模・適正配置」の基準を約60年ぶりに見直したが、今回の「手引」は、従来の方針からすると、少子化を理由に学校統廃合推進へ再び方向転換するものであった。しかし、地域から学校がなくなると、地域の子育て世代の減少に拍車がかかり、地域が存続することが困難になる。各自治体には「地域とともにある学校づくり」の視点を踏まえ、地域住民の十分な理解と協力のないままに無理に学校を統廃合することがないことを期待したい。

デンマークでは自治体合併により教育の機会均等が守られなくなっているが、平成の大合併から10年が経過した日本でも、教育だけでなく、元気がなくなっている地域がある。合併した自治体には、役場や運営組織がなくなった地域に、“地域担当職員”や“地域おこし協力隊”を配置するなど、対話により住民の想いを汲み取る施策を期待したい。

第6章 最後に

前章で「幸せな地域づくりのために行政ができること」として自分の考えを述べたが、実はこれらのことは日本国内で既に行われている。

行政職員は常に住民の幸せを考えて業務に当たらなければいけないという考えは、福井県越前市の職員向けフィロソフィーそのものであるし、対話を基にした教育というのも岐阜県可児高校で地域課題解決型キャリア教育として実践されている。行政職員による自主研は全国にたくさん存在し、職員を外部に派遣することは、地域活性化センターそのものである。

空き家を活用したサードプレイスとしては東京都港区の「芝の家」があり、学校統廃合問題に直面している地域は全国に数えられない。

地域を担当する職員としては、高知県が市町村に配置している地域支援企画員があり、地域おこし協力隊は現在では全国で1,500名以上が活躍している。

これらは全て、私が地域活性化センターに来てからの2年間で、見聞きしてきたことであり、一つ一つはそれほど大きなものでないかもしれないが、全てをつなげるとデンマーク国民と同じくらい幸福を感じることができるのではないかと考えている。

今回のデンマークでの調査により、地域活性化センターで学んできたことを一つのつながりとして思い出すことができた。そういう意味で、聞き取り調査に応じていただいたコペンハーゲン市役所の Bagge 氏、デンマーク成人教育協会の Agnethe 氏、デンマークフォルケハイスコーレ協会の Thor 氏と Sara 氏、通訳の中村あゆみさん、そしてこのような派遣調査の機会を与えてくれた地域活性化センターと岩見沢市役所に感謝の意を表し、調査報告を終わる。