

論文

# ドイツのボランティア支援政策における社会的包摂の展開

—2019年の法改正プロセスを中心に—

渡部 聡子

## 1. はじめに

ドイツのボランティア支援政策は、社会的包摂の一環として明確に位置付けられている。「社会的包摂 (social inclusion)」とは、「社会的排除 (social exclusion)」の対概念であり、社会的排除は、所得や物的資源の乏しさといった「結果」に着目する「貧困」の概念と比べ、その状態に至る「過程」に着目した点に特徴がある。そのため、教育を受ける機会や就労する機会に加え、社会との交流に自由に参加し、関係性を構築する機会を得ることも、社会的排除を克服し、社会的包摂を実現するための要件とみなされる。これらの概念は1990年代以降、欧州委員会のイニシアティブのもとでドイツを含む EU 加盟諸国に広がった<sup>1</sup>。

この社会的包摂とボランティアの関係は複雑である。たとえば生涯教育や市民教育の文脈におけるボランティアは、教育を受ける機会や社会とのつながりを確保し、社会的包摂に貢献する活動と理解され、支援すべき対象とされる。しかしその一方、失業者などに対し、就労や職業訓練、ボランティアを福祉給付の要件として促す「アクティベーション」と呼ばれる政策類型におけるボランティアは、労働市場へ参入するための踏み台であり、時に制裁を伴って課されることもある。そのため、福祉政策に果たすべき国家の役割を縮小させ、スティグマ化や格差の再生産を促し、むしろ社会的排除を温存する、とも批判される<sup>2</sup>。こうした複雑な関係性も一因となって、社会的包摂の一環として展開されるボランティア支援政策の実像を把握することは難しい。ボランティア支援政策における社会的包摂とは、具体的に何を意味するのだろうか。どのような方法によって実現が目指され、また、どの程度、その政策的意図が実現されてきたのだろうか。本稿の目的は、ドイツの政策的実践を事例に、これらの問いに取り組むことにある。

ドイツでは1990年代以降、東西統一後の財政危機を背景に、市民の多様な活動を促進することにより、民主主義の

強化や社会的結束の強化をはじめ、現代社会が抱える多様な問題を解決しようとしてきた。1999年以降、5年ごとに実施されている連邦の「ボランティア調査」では、個人が抱えるさまざまな事情により、ボランティアに参加できない人々の存在が課題として挙げられ、その包摂が目指されてきた<sup>3</sup>。なお、この調査の「ボランティア」は、直訳では「自発的参加 (freiwilliges Engagement)」であり、「利益を目的とせず、自発的に、公共の場で、公益性をもって行われる活動」を定義としている<sup>4</sup>。ここで着目すべきは、この「自発的参加」が、2002年に連邦議会の調査委員会で定められた「市民参加 (bürgerschaftliches Engagement)」<sup>5</sup>とほぼ同義とされていることである<sup>6</sup>。つまり重要なのは、「自発的参加」ないし「市民参加」が、単に奨励され、顕彰される対象ではなく、連邦や州などの公的機関が政治経済的に支援する対象として認識されてきた、という点である。連邦政府が推進する「自発的参加」ないし「市民参加」の範囲は広く、市民による自発的な活動(狭義の「ボランティア活動」)にとどまらず、政策提言や投票行動などの「政治参加」、さらにデモなどの抗議行動や代案の提示などの「社会運動」をも含むものと理解されている。この広範かつ複合的な概念理解を踏まえたくうえで、本稿では「ボランティア」の語に統一して議論をすすめる。

連邦政府のボランティア支援政策において、参入障壁の軽減ないし撤廃、つまり、ボランティアとして参加する際のハードルを下げることは、主要なテーマである<sup>7</sup>。これは、身体的、精神的な障害、移民・難民などの出自、学歴の有無、育児や介護に伴う時間的な制限などにかかわらず、ボランティアとして参加する機会を保障するための基盤を構築することを意味する。なかでも、ボランティア個人に対する経済的支援と社会的地位の保障は、ドイツの政策を特徴づけている。日本の場合、青年海外協力隊などの取り組みを除き、ボランティア個人に対する経済的支援はほとんど行われていない。最近の文部科学省事業をみても、ボランティアは、公立学校を軸に「地域のつながり」

を強化する事業の一環と位置づけられており、具体的な施策として、情報発信、マッチング機能を有するウェブサイトの運営、実証研究の実施、フォーラムの開催、農山漁村等における体験活動の推進、地域の民間企業における職場体験やインターンシップなどが挙げられている<sup>8</sup>。ボランティア個人に対する経済面も含めた支援は、政策としてほとんど想定されていない。

これに対しドイツでは、「ボランティア制度 (Freiwilligendienste)<sup>9</sup>」と呼ばれる公的支援の枠組みが整備されてきた。1964年に開始されたこの制度には、現在、若者を中心に、年間約10万人が参加している。参加者は、食事、住居、作業着、「小遣い (Taschengeld)<sup>10</sup>」、社会保険、研修が保障された状態で原則一年間、フルタイムで活動を継続する。活動領域も、福祉・介護、環境保護・環境教育、児童・青年教育、スポーツ、芸術、記念碑保護、災害支援など広範に及ぶ。その前提にあるのは、ボランティア活動そのものと、参加者に提供する研修を、若者の学習能力の向上と生涯学習の促進に寄与する「学校外教育」と位置付ける政策的視座である。こうした制度的基盤の確立は、ボランティアの教育的効果を検証し、可視化することに貢献してきた。その結果、ボランティア制度に「参加したくてもできない」人々にとっての参加障壁を軽減すべきことが政策課題として議論されてきた。

こうした議論の延長線上にあるのが、2019年の法改正である<sup>11</sup>。以下ではこの法改正を中心に、ボランティア支援政策による社会的包摂とは具体的に何を指すのか、どのような方法によって実現が目指され、どの程度、社会的包摂に寄与していると言えるのかを考察する。まず、2019年の法改正が、なぜ提案されるに至ったのか、2010年代を中心にこれまでの議論を辿り、その背景を整理する。次に、法改正プロセスにおける連邦議会での議論を分析し、ボランティア支援による社会的包摂がきわめて多義的に解釈されている現状を示す。最後に、これらの分析を踏まえ、法改正が社会的包摂の実現に果たす役割について、今後の展望とともに考察する。

## 2. ボランティア制度をめぐる議論の展開

ボランティア制度はこれまで、義務教育修了後で27歳未満の「若者」が参加する場合、フルタイムでの活動が原則とされてきた。2019年の法改正は、育児・介護中の場合、障害や健康上の問題を抱えている場合、移民・難民の背景をもつ場合などに限り、若者にパートタイムでの参加を認めたものである。このように条件付きとはいえ、パートタイムでの参加を認める法改正が実現した背景には、長い議論の蓄積がある。本節では、(1) 先行する事例の存在、(2) 「不利な状況にある若者」の包摂をめぐる議論、(3) ボラ

ンティアの「承認」を目指すロビー活動の展開、(4) 奉仕活動の義務づけに対抗する議論、の4点に分けて、なぜ今回の法改正が実現したのか、その要因を整理する。こうした議論の展開を踏まえたうえで、次節以降、この法改正が社会的包摂にどの程度寄与したのかを検討する。

### (1) 先行事例としての「連邦ボランティア制度」

第一に、27歳以上の参加者にはすでに、パートタイムでの活動が認められていたことがある。1964年以来、27歳未満の「若者」を対象におこなわれてきた「青年ボランティア制度 (Jugendfreiwilligendienste)」は、原則、フルタイムで実施されてきた<sup>12</sup>。しかし2011年、新たに導入された「連邦ボランティア制度 (Bundesfreiwilligendienst)」では、若者だけではなく27歳以上の全世代に参加が認められることとなり、同時に、27歳以上の参加者には週20時間以上のパートタイムでの活動も認められることとなった<sup>13</sup>。この先行事例の存在が、27歳未満の「若者」にもパートタイムでの参加を認める、という2019年の法改正を推進した要因の一つである。

ここで、後述する議論との関係から、この新たな制度が導入された経緯と、その帰結としての就労支援との接近について、説明を加える。「連邦ボランティア制度」が導入された背景には、2011年の徴兵制停止がある。冷戦終了後のドイツでは徴兵制廃止についての議論が長く続けられてきたが、文民統制の要という理念上の役割に加え、軍事的兵役を拒否した若者が従事する民間役務 (Zivildienst) の社会的な役割の大きさから、停止までは約20年を要した。しかし2010年、緊縮財政の必要性が明白となり、国防予算が厳しく拘束されると、徴兵制を支えてきた超党派のコンセンサスが変化し、徴兵制停止がきわめて急速に決定された<sup>14</sup>。それに伴って導入が決定された連邦ボランティア制度の目的は、民間役務の停止による福祉施設等への悪影響を最小限に抑えるところにあった<sup>15</sup>。すなわち、年齢制限を撤廃し、27歳以上にパートタイムでの参加を認めた背景には、参加者数を確保する、という意図があったのである。

しかし、年齢制限の撤廃は、若者の進路決定に寄与する教育政策、という、伝統的なボランティア制度の位置づけを揺るがすものでもあった。法律上、連邦ボランティア制度の目的は「生涯教育」であり、教育政策としての位置づけには変化がない。その一方、2013年の調査が示すように、27～65歳の参加者のうち73%が失業給付 (Arbeitslosengeld II) を受給しているなど、「不十分な就労の代替」としての機能があるとの批判がある<sup>16</sup>。とりわけ失業率の高い旧東ドイツ地域でその傾向は顕著である<sup>17</sup>。ボランティア制度は従来、就労支援と区別することが重視されてきた。それは一つには、失業給付の受給要件として就労

を「要請」する雇用政策と区別しなければ、「自発性」という制度の根幹が揺らぐためである。もう一つには、ナチ時代に奉仕活動が失業対策として用いられ、後に義務化されたという歴史を思い起こさせるため、政治社会的な忌避感が強いためである。こうした就労支援との区別は、法律でも「労働市場中立性<sup>18</sup>」として示されており、次節に詳述するように、政策的議論の方向性を規定している。このように、連邦ボランティア制度は、パートタイムでの参加を認める先事例であると同時に、事実上は就労支援としても機能していることを示し、政策上の位置づけを揺るがすものでもあった。

## (2) 「不利な状況にある若者」をめぐる議論

こうした「就労支援とボランティア支援の間にある隘路<sup>19</sup>」を揺れ動く、というボランティア制度が抱える課題は、27歳以下の若者、特に、学歴上の問題や、身体的、精神的な障害、または移民・難民の背景などを抱えた「不利な状況にある若者 (benachteiligte junge Menschen)」をめぐることも示される。これら若者をめぐる議論の蓄積が、法改正の第二の要因として挙げられる。

「青年ボランティア制度」は、若者の自立、進路決定、キャリア形成などに寄与する教育的効果が高く評価され、成功例とみなされてきた。公的支援の必要性が認められた結果、2000年代初頭の参加者数は年間1万5千名弱程度であったが、現在では27歳以下だけで年間9万名以上の規模となっている<sup>20</sup>。しかし、その教育的効果が認められるのと同時に、参加者が高学歴の若者に偏っていることが批判されてきた。連邦政府は、1990年代末にはこの課題を認識し、参入障壁を軽減するためにさまざまなモデルプログラムを実施してきたが、その成果は不十分なものであった<sup>21</sup>。2015年に発表された評価報告書では、こうした経緯を踏まえ、27歳以下の若者にも条件付きでパートタイムでの参加を認め、「不利な状況にある若者」の参加障壁を軽減すべきことが勧告された<sup>22</sup>。

さらに、同年に導入された「難民支援に関する連邦ボランティア制度の特別プログラム」も議論を後押しした。連邦政府は2015年夏の難民申請者の急増を受けて、同年10月、連邦ボランティア制度関連法に第18条を追加することを決定した。これにより、難民支援にかかわる分野で活動がおこなわれる場合、または、難民および難民申請者がボランティアとして活動する場合を対象に、合計1万名の参加枠が追加され、特別プログラムとして実施されることとなった<sup>23</sup>。特別プログラムの目的は、難民のドイツ社会への統合 (Integration) <sup>24</sup>を支援することであり、難民および難民申請者がドイツ語の語学研修などの「統合コース」を受講しながらボランティアとしても活動することが想定された<sup>25</sup>。そのため例外的に、27歳以下の参加者にもパート

タイムでの参加が認められることとなった<sup>26</sup>。この第18条自体は2年間の期限付き措置であり、2018年12月末付で削除されたが、2019年の法改正プロセスでも頻繁に言及されている。

しかし、すでに社会的排除のリスクを抱える「不利な状況にある若者」を対象とする場合にも、就労支援との区別、すなわち「労働市場中立性」をめぐるジレンマが問題となる。参加者が労働市場への参入を望んでいる場合、安定した継続雇用につながるボランティア制度はその要望を満たすことができない可能性がある<sup>27</sup>。また、難民がドイツに「統合」される要件としてボランティア制度が提示されるなど<sup>28</sup>、特定の社会層に自発性や能動性を押し付ける議論と結び付けられることも懸念されている。

## (3) 「承認の文化」を目指すロビー活動

2019年法改正の第三の要因として、「承認の文化 (Anerkennungskultur<sup>29</sup>)」の実現が主張されてきたことがある。「承認の文化」は、2002年の調査報告書でも、ボランティア支援の基盤として挙げられており、「ボランティアを持続的に尊重し、励まし、公的に可視化すること」と説明されている<sup>30</sup>。さらにそれを具現化する方策として、顕彰など象徴的意味を持つ非物質的形態の他に、公共交通機関や文化・スポーツ施設を利用する際の割引や無償化、必要経費、社会保険、「小遣い」の支払いといった貨幣 (価値) 的形態が示されている<sup>31</sup>。

ボランティア制度の運営にかかわる団体は、この「承認の文化」の実現について積極的に発信を続けてきた。運営にかかわる団体とは、民間福祉団体や環境保護団体など、目的も活動分野もさまざまな非営利団体であり、ボランティア制度の参加者と、その受入先との調整や監督などの運営全般を担っている。特に、福祉・介護、スポーツ、文化などの分野の運営にかかわる団体から成るワーキンググループ<sup>32</sup>は、継続的に声明を発表している。

2015年には、このワーキンググループにより、ボランティア制度における「承認の文化」の実践例と、連邦政府が実現すべき内容を提示する声明が発表された。そこでは、2013年の連立合意で「承認の文化」について言及があるにもかかわらず、政策に進展がないことが批判され、そのうえで、参加者が活動する受入先、運営にかかわる団体、州、自治体、連邦政府などが、いかに「承認の文化」を構築するべきかが提案されている。たとえば受入先については、会議やイベントへの参加などを含め、ボランティアを他の職員と同等にチームの一員として扱うこと、ボランティアによる独自プロジェクトを支援することなどが挙げられる<sup>33</sup>。連邦や州に対しては、より活発な広報活動に加え、教育機関や企業との対話を深め、進学や職業訓練、就職に際し、ボランティア制度での経験を認めるよう働き

かけることが要求されている。さらには、公共放送の受信料の免除、公共交通機関の割引ないし無償化、文化・スポーツ施設の使用料の減額などの内容も記載された<sup>34</sup>。

こうした「承認の文化」を要求する主張は、環境保護など多様な分野で運営にかかわる20以上の団体から賛同を得て、2017年連邦議会選挙に向けた共同声明の中に組み込まれた。パートタイムでの参加を27歳以下に認めることも、要求の一つとして明記されている<sup>35</sup>。「承認の文化」は、ボランティアそのものの価値を認め、政治社会的な承認を引き上げる議論として展開されており、その具体的方策は、すでにボランティアとして参加している人々の「承認」だけではなく、現在は参加できていない人々の経済的、時間的な障壁の軽減を視野に入れている。パートタイムの実現は、その一環として要求されたのである。

#### (4) 奉仕義務への対抗

第四の要因として、義務教育修了後の若者に対し一定期間、福祉・介護や災害支援のための奉仕活動を義務付ける、という「奉仕義務 (Pflichtdienst)」に対抗する議論が挙げられる。奉仕義務については戦後もたびたび主張されてきたが、ドイツの憲法に相当する基本法の改正を要するため、現実的と見なされてこなかった。しかし2018年8月、政権与党のキリスト教民主同盟 (Christlich Demokratische Union Deutschlands : CDU) の幹事長であったクランプカレンバウアー (Annegret Kramp-Karrenbauer) が、CDU 新綱領に向けた議論のなかで奉仕義務について検討すると発言して以来、一部の議員を中心に活発な議論がなされるようになった<sup>36</sup>。これに対しては、緑の党 (Bündnis 90/Die Grünen) が決議案を提出したほか<sup>37</sup>、運営にかかわる団体も共同声明を発表するなどの反発が生じた<sup>38</sup>。CDU と大連立政権を組む社会民主党 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands : SPD) から、連邦家族・高齢者・女性・青年省大臣 (当時) のギファイ (Franziska Giffey) を中心に、強い反対が表明された。2018年12月にギファイが提案した『新しい青年ボランティア制度の構想』では、パートタイムを実現すべきこと、承認の文化を実現することが明記されると同時に、「若者が自発的に活動するのはその信念に従うからであり、そうする義務があるからではない<sup>39</sup>」として、奉仕義務に対抗する姿勢が示されている。このような、参加を望む全ての若者にその機会を提供すべき、という考え方は、ボランティア制度の教育的効果に基づくものだが、その一方、教育的効果は、奉仕義務を主張する根拠としても用いられる<sup>40</sup>。後述するように、政策全体の方向性はボランティア制度の拡充にあるが、「不利な状況にある若者」の包摂をめぐる奉仕義務との対立軸は継続している。

### 3. 2019年法改正における「社会的包摂」

これまで見てきたように、2019年の法改正の背景には、就労支援との境界をめぐる問題が指摘されつつも、パートタイムを認める先行事例が存在していたこと、「不利な状況にある若者」の包摂が必須の課題とされてきたこと、ボランティアの政治社会的な「承認」を目指すロビー活動、さらに、奉仕義務をめぐる議論への対抗などの複合的な要因がある。これらの議論は、法改正プロセスにおいてどのように展開されているだろうか。以下では連邦議会における議論を分析し、ボランティア支援政策における「社会的包摂」がきわめて多義的に解釈されていることを示していく。

2019年法改正の骨子は、義務教育を修了した27歳以下の「若者」が、連邦ボランティア制度または青年ボランティア制度に参加する場合、パートタイムでの活動を認めることにある。ただし、全ての参加者に法的請求権が認められるわけではなく、以下全ての条件を満たす場合に限られることに注意が必要である。

- (i) 育児、介護、障害などフルタイムでは参加できない理由を証明できる
- (ii) 受入先や運営にかかわる団体から了承を得ることができる
- (iii) 週20時間以上は活動する
- (iv) フルタイムと同じ時間数のセミナーに参加する

これらの条件が示すように、法改正は、個人的な理由により「排除」されてきた若者の参入障壁を軽減し、包摂的な枠組みを整備する<sup>41</sup>、という連邦政府による法案理由書の意図に沿うものではあるが、非常に限定的な措置である。この慎重な姿勢もまた、ボランティア制度を就労支援と区別する「労働市場中立性」と深く結びついている。ボランティア制度は、職業訓練や通常のボランティア活動など、他の就労形態や活動形態と区別され、独自の位置づけを与えられているが、他の形態との公平性を考慮することが常に要求されるのである。

#### (1) 就労・職業訓練との関係

ボランティア制度の参加者の待遇については、就労や職業訓練とのバランスが常に考慮される。たとえば、全ての参加者にパートタイムでの活動が認められなかった理由としては、職業訓練の場合も当然の権利として認められているわけではないことが挙げられている<sup>42</sup>。また、フルタイムでは参加できない理由を証明するための「正当な利益 (berechtigtes Interesse)」についても、「職業訓練法の解釈

に基づくべき<sup>43</sup>」として、育児、介護、障害と、それらに相当する重大な事由が列挙されている。

このように職業訓練とのバランスを考慮することについては、左派党（Die Linke）を除き、一定の理解が得られているが、「就労でも職業訓練でもない活動」を支援することの難しさを示している。特に問題とされたのは、ボランティア制度の参加者が受け取る「小遣い」の扱いである。パートタイムの参加者が、フルタイムの場合と比較して優遇されてはならない、との理由でパートタイムの「小遣い」は減額することが定められた<sup>44</sup>。しかし、「小遣い」の趣旨は、労働の対価としての「給与」ではなく、ボランティア活動の「承認」にある<sup>45</sup>。そのため左派党のヴェルナー（Katrin Werner）は、あたかも時給換算のような扱いが「労働市場中立性」に反するだけでなく、「不利な状況にある若者」にさらなる負担を強いるものであり、結果、多くの若者が排除されたままになる、と述べている。緑の党のクリストマン（Anna Christmann）も、一律に減額を定めるのではなく、運営にかかわる団体に裁量を残すべき、と主張した<sup>46</sup>。

その一方、ボランティア制度には、医療や介護などのケア労働に従事する人材を確保する機能がある、という点も考慮する必要がある。このことは、連邦政府の「人口戦略（Demografiestrategie）」における位置づけとも関連している。人口戦略とは、急速な少子高齢化と人口減少に直面したドイツにおいて、これに伴う諸問題を解決するため、2010年代頃から策定されてきた総合的な政策目標である。本稿との関係では、経済成長や、財政健全化の目標と並んで「社会的結束の促進」が目標に掲げられ、ボランティア支援政策がこの中に位置づけられている、という点が重要である<sup>47</sup>。今回の法案理由書でも、育児や介護といった家庭内の活動と、ボランティアなどの活動とを両立可能にし、また、介護や教育などのケア労働の領域に若者を獲得する、という意味において、人口戦略が掲げる社会的結束に好影響をもたらす、と述べられている<sup>48</sup>。

無論、すでに述べたように、ボランティア制度の参加者による活動は、「労働市場中立性」に基づき、就労や職業訓練とは異なるものとされる。しかし実際のところ、雇用による「通常の業務」を引き受けないこと、新規の雇用を妨げないこと、参加者の指導にあたる人員が配置されること、といった「労働市場中立性」の要件<sup>49</sup>が遵守されているかどうか、検証するのは非常に難しい。また、ボランティア制度への参加後に、受入先や関連する活動領域で就職し、または職業訓練を開始することについては、若者が実際の活動を通じて自らの適性を評価する機会と捉えられており<sup>50</sup>、少なくともリクルート機能があることは否定されていない。このことから、ボランティア制度に参加する若者には、将来の採用も含め、広義の労働力として高齢化

社会を支えていくことが期待されていると言えよう。

## (2) 若者の教育政策としての意義

こうした政策的な期待も一因となり、ボランティア制度における若者は、主要な対象層と位置付けられ、優先的に支援されている。自由民主党（Freie Demokratische Partei：FDP）が提出した決議案をめぐる議論でも、このことが改めて示された。FDPは、若者にパートタイムを認めること自体は評価したものの、すべての年代を対象としているはずのボランティア支援政策が高齢者を忘却している、と批判した。65歳以上の年齢層は、連邦ボランティア制度のなかで最も参加者数が少ない。少子高齢化が進行する現代社会では、高齢者の孤立が社会問題となっていることから、彼らの参入障壁を軽減すべきことが主張された。具体的な提案は、65歳以上に限り、週20時間以上の最低活動時間数を撤廃し、活動期間を4週間まで短縮可能とし、回数制限なく参加できるようにすること、などであった<sup>51</sup>。

この決議案に対しては、高齢者だけではなく他の年齢層との公平性を保つ必要があること、ただし、限られた財源を用いるにあたっては、ボランティア制度と結びつけられた若者の民主主義教育を優先するべき、との方針が示されている（CDU/CSU）。その他、高齢者はボランティア制度以外の形態でも活発に活動していること（SPD）、高齢者の孤立に取り組むのであれば、他の政策領域で取り組むべきこと（緑の党・左派党）<sup>52</sup>、などの理由により、この法案は否決された。

しかし、教育政策としての位置づけは、柔軟な制度設計にとって、むしろ障壁となっている面もある。そもそも、ボランティア制度の「教育」には、単に若者の進路決定に寄与することにとどまらず、広範な期待が寄せられている。今回の法改正プロセスだけでも、若者が活動を通じて社会における自らの責任を自覚することによって社会的結束が促されること、若者の民主主義教育に貢献することが挙げられている。さらには国連が2030年までに達成をめざす持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals）の一つ「すべての人に包摂的かつ公正で質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する」とも結びつけられている。

こうした教育政策としての位置づけが、ボランティア制度に対する特別な公的支援の理由であり、原則一年間、フルタイムで活動し、年間25日間の研修を受講しなければならない、という特殊な形態こそが、他の制度化されていないボランティア形態との「区別」を根拠づけてきた。今回の法改正で、パートタイムであっても活動時間を週20時間以上と定めたこと理由も、「他のボランティア形態と区別するため」と説明されている<sup>53</sup>。また、パートタイムであっても、セミナーはフルタイムと同じ時間数で行う、と

定めたことの理由には、「教育政策としての質の確保」が挙げられており、就労政策と区別する意図が示される。このように、ボランティア制度には、就労や職業訓練、他のボランティア形態などと区別しつつ公平性を考慮することが求められるため、より参加しやすく包摂的な制度を実現するには、さまざまな制約がある。

### (3) 「承認の文化」との乖離

左派党のヴェルナーも指摘するように、今回の法改正は「あまりにも小さな一歩<sup>54</sup>」に過ぎない。パートタイムの参加者は、自らの「不利な状況」を書面で証明しなければならず、フルタイムと同じ時間数の研修を受講することを義務付けられ、減額された「小遣い」を受け取る。緑の党と左派党は、この結果が、運営にかかわる団体が目指してきた「承認の文化」の議論とも、ギファイ家族省大臣が提案した『新しい青年ボランティア制度の構想』ともかけ離れている、と批判した。左派党のヴェルナーは、「承認の文化」で要求されてきた、文化・スポーツ施設の割引や公共交通機関の無償化などが実現していないと批判しており、緑の党のクリストマンも同様に、多様な背景をもつ全ての人々が参加できるような制度にはなっておらず、ギファイの提案も、そのほとんどが実現されずに残ったため、取り組むべき課題は多いと述べた<sup>55</sup>。なお緑の党は、前年度に提出した決議案と同様、参加希望者に対して参加枠が少なすぎることが根本的な問題であるとして、参加枠を増設すべきと強調している<sup>56</sup>。

これまで見てきたように、参加枠の増設や待遇の改善を連邦レベルで実現するには他の就労や活動形態とのバランスをはじめ、財政面や連邦と州の権限の問題など、さまざまな制約がある。しかし、参加者に発行される身分証明書(Freiwilligenausweis)について、証明書それ自体に割引などの機能は付与されていないものの、公共交通機関、文化・スポーツ施設、余暇施設、飲食店などからの協力を得て、割引やクーポン券などを提供する試みが広がりを見せている。さらに州や地方自治体では、ボランティア制度の参加者だけでなく、ボランティア全般を対象とする身分証明書の発行などの独自の取り組みも進められている<sup>57</sup>。連邦レベルの変化はこれまでも漸進的であったことから、将来的に、より踏み込んだ改革が行われる可能性もあるだろう。

### (4) 右翼ポピュリズム政党と奉仕義務

ボランティア制度は、2017年に初めて連邦議会に議席を得た右翼ポピュリズム政党「ドイツのための選択肢(Alternative für Deutschland: AfD)」からの批判にも直面している。AfDは今回の法改正には賛成しているものの、ボランティア制度そのものに懐疑的である。ヘーヒスト

(Nicole Höchst)は、ボランティア制度で民主主義教育として実施される研修が「緑の党と左派党に支配された強制的な教育」であり、「極端な左翼思想」を押し付けている、と批判した。さらに、今回の法改正によっても、多くの若者が排除されている状況を変えることはできないのだから、徴兵制を再開し、母親以外の全員に義務を課すことこそが包摂であり、民主主義であり、社会を結束させる、との持論を展開した<sup>58</sup>。こうした主張に対し、他の政党は否定または黙殺の姿勢を取ったため、法改正プロセス自体に影響を及ぼしてはいない。しかし、この法改正の成果が限定的ということ自体は事実であり、改善がみられなければ、今後も批判の材料として用いられることが想定される。また、「極端な左翼思想」に偏った教育政策、との主張に賛同はみられなかったが、より「包摂的」な制度設計と義務化を結び付けることについては、与党CDUのパツェルト(Martin Patzelt)も発言している。パツェルトは、この法案によって参加できる対象層があまりにも限られている、と述べ、我々は自発性だけですべてを実現できるのだろうか、と自問した。そのうえで、男女ともに義務付けられ、多様な選択肢から活動内容を選ぶことのできる制度により、若者が社会における責任について「多少義務的に(ein bisschen verpflichtend)」学ぶべきだと提案している。その理由として第一に、過去に民間役務やボランティア制度に参加した若者がその経験を肯定的に振り返り、「社会についての理解を深めることができた」と述べていること、第二に、CDUの若者グループ(Junge Union)も奉仕義務に賛成していること、が挙げられた。この発言には、CDU/CSUの一部議員とAfDから賛意が示されている<sup>59</sup>。このように、自発性だけで実現できないことを義務によって実現する、という考えには一定の支持があり、今後も注意深く観察する必要がある。

それでは、ここまでの法改正をめぐる議論を整理しつつ、ボランティア制度の文脈における社会的包摂が、具体的にどのように理解されているのかを示していく。まず、法案理由書における「包摂」は、フルタイムでは参加できない人々が参加しやすくするための法的枠組みの整備、であり、その範囲は、就労や職業訓練、他のボランティア形態との公平性を損なわない程度に限定されている(CDU/CSU, SPD)<sup>60</sup>。教育政策であり、同時に、人材の確保としての機能が期待されているため、高齢者の参入障壁を軽減する、という意味での「包摂」(FDP)は、優先されていない<sup>61</sup>。また、ギファイ家族相(SPD)の提案では、ボランティアの尊重と承認を確保する抜本的な制度改革、という意味での「包摂」が目指されていたが<sup>62</sup>、法改正はそのごく一部を実現したに過ぎない。参加を希望する人すべてに参加枠がいきわたるように参加枠を増設する、という「包

摂」(緑の党)<sup>63</sup>も道半ばである。また、就労や職業訓練など他の枠組みとは別に、独自の待遇改善を進める、という「包摂」(左派党)<sup>64</sup>も、連邦レベルで短期的に実現することは難しい。

このように「不利な状況にある若者」の参入が実現していない、という理由から、一律に義務化することこそが、すべての社会層を「包摂」し、社会的結束につながる、との理解も散見される(AfD, CDU 一部議員)。また、少数ではあるが、ボランティア制度における教育が、反極右主義、反過激主義、反人種差別主義といった民主主義教育に沿う形で行われていることに対し、さまざまな政治的立場から中立的な教育を行うことこそが「包摂」である、との見解もある(AfD)<sup>65</sup>。

#### 4. 法改正後の課題—ボランティア支援は社会的包摂に寄与するか

このように、ボランティア支援政策における社会的包摂の理解は多義的であり、政党間でも、場合によっては政党の内部でも一致していない。ただ、細かな差異はあるものの、ボランティア個人に対する経済的支援と社会的地位の保障、という政策の方向性は継続している。なかでも、ボランティアの尊重と承認を政治社会的に示すための「承認の文化」を求める議論は、参加者の「承認」だけでなく、参加障壁を軽減するという意味でも、ボランティア支援による社会的包摂の実現と深く関係している。「承認の文化」は、非物質的な態度や顕彰だけではなく、物質的価値も求める。ボランティア制度はすでに、生活費、社会保険に加え、「小遣い」などの物質的価値を整備しているが、公的支援を根拠づける「教育政策」としての位置づけを理由に、長期間のフルタイムでの活動と研修の受講が前提とされてきた。法改正は、この前提を柔軟化することで、「不利な状況にある若者」が参入しやすくなることを目的としていたが、その効果は限定的である。法改正から一年後、運営にかかわる団体が行った報告でも、パートタイムでの参加を可能としたこと自体は評価されているが、さまざまな改善点が示された。たとえば、よりきめ細かい教育的支援と相談の機会を確保するために教育担当者の増員が必要であること、研修の際に手話通訳を手配するといった実質的な支援が必要となる場合でも、そのための財源確保が現場任せとされていることなどが挙げられている<sup>66</sup>。

それでは、「承認の文化」で要求されてきた、さらなる待遇の改善、たとえば進学や就職の際の優遇、公共放送の受信料の免除、公共交通機関の割引ないし無償化、文化・スポーツ施設の使用料の減額などが実現された場合に、「不利な状況にある若者」の包摂は実現するのだろうか。法改正をめぐる議論から推察すると、財源を必要とするよ

うな参加者の待遇改善は、公的支援の根拠たる教育政策としての意義を強化することにつながり、その結果、活動時間や研修の短縮といった、制度の柔軟化と両立しない可能性がある。すなわち、待遇の改善と、制度の柔軟化は、いずれも望まれているにもかかわらず、いわば逆のベクトルに置かれている。それは法的枠組みだけではなく、運営にかかわる団体にとっての課題でもある。参加する側にとっては、年間を通じていつでも参加することができ、パートタイムも自由に選択できる方が参入しやすいが、参加者を受け入れ、研修を企画する運営側にとって、個々の事情に応じた多様な研修を実施するためには、より多くの準備や教育担当者が必要であり、特に小規模な団体が運営を担う場合、困難を伴う<sup>67</sup>。規模、目的、財政状況など多様な団体がかわる制度だけに、各団体の状況と、参加を希望する若者の事情の双方に配慮しつつ、包摂的に制度を展開するには、連邦法の枠組みだけでは限界がある。

ただし、こうした限界があるにせよ、ボランティアの「承認の文化」を求める活動自体に、ボランティア個人の意識と、政治社会的な認識の双方を変化させていく可能性はある。なぜなら、ボランティア制度そのものが、いまや巨大なロビー団体としての機能を持っているためである。ボランティア制度に参加する人は年間10万人程度だが、参加者の中から選出される参加者代表は、活動期間を通じて、その利益代表のために活動する。参加経験者による組織も構築されており、彼らは、参加者代表と連携しつつ、待遇改善を目指して活動を続けている<sup>68</sup>。また、学術的立場から意見を表明する参加経験者の層も厚い。運営にかかわる団体には、大規模なロビー団体も多く、さらにその傘下には、参加者を受け入れる無数の団体や施設がある。こうした量的な面だけではなく、政策の動向が常に注視され、定期的に声明が発表されているという質的な面から考えても、ボランティア制度は、一大ロビー団体と捉えることが適切である。その構成は多様で全体像の把握は難しいが、それらが一体となって行動する場合の影響力は大きい。そのことは、2021年連邦議会選挙のための政策綱領で、主要政党がボランティア制度に言及していることから言えるだろう<sup>69</sup>。

また、ボランティア制度による社会的包摂にも限界があるが、その一方、就労支援としてボランティアを位置づけ、労働市場への統合を目的に据えたとしても、問題が解決するわけではない。ボランティア制度は将来の安定した雇用を約束するわけではなく、期間限定で生活を保障するにとどまる。しかし、就労支援には、就業率の向上が貧困と社会的排除の克服に結び付いておらず、失業による貧困を就労貧困に置き換えるだけ、との批判が寄せられていることから考えて<sup>70</sup>、たとえその後の就労を保障したとしても課題は残る。ボランティアそのものに価値を認め、承認

する、という主張は、理想主義的ではあるものの、こうした文脈からみると、労働市場内の格差構造に対し、労働市場の外から対案を示す、という意義も見出すことができるだろう。

このように、「承認の文化」を目指す活動は、政治社会的に影響を与え続け、また、ボランティア個人に対しても、活動の意義と社会的な立場を自覚し、再考する契機を提供し続けている。しかし、その活動の中心にいるのは、すでにボランティア制度に参加し、運営に深く関係している人々である。参加しない、参加できない人々の声が反映されないまま議論が進められている、という点が、ボランティア支援政策による社会的包摂の最大の課題と言えるだろう。

<sup>1</sup> 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編、2020、『岐路に立つ欧州福祉レジーム—EUは市民の新たな連帯を築けるか?』ナカニシヤ出版、ii-iii頁。

<sup>2</sup> Hilse-Carstensen, Theresa/ Meusel, Sandra/ Zimmermann, Germa (Hrsg.), 2019, *Freiwilliges Engagement und soziale Inklusion: Perspektiven zweier gesellschaftlicher Phänomene in Wissenschaft und Praxis*, Wiesbaden: Springer, S.11-13.

<sup>3</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2021, *Freiwilliges Engagement in Deutschland: Zentrale Ergebnisse des Fünften Deutschen Freiwilligenveys*.

<sup>4</sup> 「自発性、非営利性、公共性を必要条件とする活動」と定義づけられる日本語の「ボランティア」と近接する概念だが、後述するように、その範囲と政策的位置づけには差異が見られる(内海成治, 2014, 「ボランティアとは何か—教育の視点から」, 内海成治・中村安秀編『新ボランティア学のすすめ—支援する／されるフィールドで何を学ぶか』昭和堂, 6-10頁。)

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag, 2002, „Bericht der Enquete-Kommission “Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements”, *Drucksache 14/8900*, 03.06.2002.

<sup>6</sup> BMFSFJ, 2021, a.a.O., S.6.

<sup>7</sup> 2019年に実施された連邦の「ボランティア調査」では、性別、年齢別、旧東ドイツ地域と旧西ドイツ地域間の参加率の差が縮小ないし解消したことが報告されている。その一方、低学歴層と、移民・難民の背景を持つ者の参加率の低さが指摘され、今後取り組むべき課題として示されている (BMFSFJ, 2021, a.a.O., S. 15-20)。

<sup>8</sup> 文部科学省 国立教育政策研究所 社会教育実践研究センター, 2019, 『平成30年度 ボランティアに関する基礎資料』, 269-274頁。

<sup>9</sup> ドイツ語で「自発的な (freiwillig)」と「奉仕 (Dienst)」を組み合わせたこの用語を正確に訳すことは難しく、「ボランティア制度」の訳語にも課題がある。第一に、生活費と社会保険を保障されたフルタイムかつ長期の活動という実態と、日本における「ボランティア」という語についての一般的な理解との間の乖離が大きい。第二に、ドイツでも、時代背景や制度の解釈により、自発性と奉仕、いずれの側面を重視すべきか議論が分かれている (Krüger, C. G., 2016, *Dienstethos, Abenteuerlust, Bürgerpflicht. Jugendfreiwilligendienste in Deutschland und Großbritannien im 20. Jahrhundert*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht)。その他、連邦政府が定めた「市民参加の特殊な形態 (Deutscher Bundestag, 2002, a.a.O.)」という定義に沿う「市民参加促進制度」の訳語は、ド

イツ語の市民参加 (bürgerschaftliches Engagement) の広範な概念を表すことができる。しかし、日本語の「市民参加」は、住民参加や政治参加のみを表すと理解される場合も多く (山田真裕, 2016, 『政治参加と民主政治』東京大学出版会。)、活動自体の促進も含むことを補足する必要が生じる。本稿では、こうした訳語をめぐる議論の必要性を認識したうえで、簡潔かつイメージが容易というメリットを鑑みて、「ボランティア制度」の訳語に統一して議論をすすめる。

<sup>10</sup> ボランティア制度の参加者が受給する「小遣い」は、労働の対価としての「報酬」ではなく、活動を「承認」する目的で支給されている。上限は年金保険料算定限度額の6%未満と定められており、国内で実施される場合の上限は月額426ユーロである (2021年現在)。日本語の「謝礼」や「手当」に相当するが、以後、直訳の「小遣い」を用いることとする <<https://www.jugendfreiwilligendienste.de/antworten-auf-haeufige-fragen.html>>。

<sup>11</sup> Gesetz zur Einführung einer Teilzeitmöglichkeit in den Jugendfreiwilligendiensten sowie im Bundesfreiwilligendienst für Personen vor Vollendung des 27. Lebensjahres vom 6. Mai 2019 (BGBl. I S. 644).

<sup>12</sup> Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten vom 16. Mai 2008 (BGBl. I S. 842).

<sup>13</sup> Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 687).

<sup>14</sup> 森井裕一, 2012, 「ドイツの安全保障文化の変容—連邦軍と徴兵制をめぐる議論を中心として—」『国際政治』, 167 : 88-101。

<sup>15</sup> Deutscher Bundestag, 2011, *Drucksache 17/4803*, S.1-2.

<sup>16</sup> Haß, Rabea/Beller, Annelie, 2013, „Experiment Altersöffnung: Politische Ziele und nicht-intendierte Folgen – empirische Befunde aus der Pionierphase des Bundesfreiwilligendienstes“, *Voluntaris*, 1(1) : 51-72.

<sup>17</sup> Huth, Susanne/Aram, Elisabeth/Engels, Dietrich/Franken, Judith, 2018, *Analyse der Bedeutung des Bundesfreiwilligendienstes in Ostdeutschland für Teilnehmerinnen und Teilnehmer ab 27 Jahren*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) / des Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer.

<sup>18</sup> 連邦ボランティア制度では、法律の条文に「労働市場中立性」が明記されている (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BFDG)。青年ボランティア制度では、「市民参加の特殊な形態」であり「若者の学習能力を促進する」 (§ 1 Abs. 1 Satz 1 JFDG)、参加者は「収入の意図なく、職業訓練やフルタイムの就労の範囲外で自発的に活動する」 (§ 2 Abs. 1 JFDG)、「実践的な支援活動として、教育の目的をもって」行われ (§ 4 Abs. 1 JFDG)、「教育的指導を受けなければならない」 (§§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 JFDG)、という条文の解釈から、「労働市場中立性」が求められることが明らかとされている。

Klenter, Peter, 2015, „Arbeitsmarktneutralität von Freiwilligendiensten und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates“, in Bibisidis, Thomas/Eichhorn, Jaana/Klein, Ansgar/Perabo, Christa/Rindt, Susanne (Hrsg.), *Zivil - Gesellschaft - Staat: Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung*, Wiesbaden: Springer, S.151-166.

<sup>19</sup> Jakob, Gisela, 2015, „Zwischen Aufwertung und Indienstnahme. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Freiwilligendiensten“, in Bibisidis, Thomas, et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 47-62.

<sup>20</sup> Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), 2020, *Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung in einer digitalisierten Welt*, wbv Publikation, S.130-132 (Tab. D5-4web).

<sup>21</sup> Liebig, Rheinhard, 2009, *Freiwilligendienste als außerschulische*

Bildungsinstitution für benachteiligte junge Menschen, Wiesbaden: Springer.

<sup>22</sup> BMFSFJ, 2015, *Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten*, Frankfurt am Main: INBAS-Sozialforschung, S.302-305.

<sup>23</sup> Deutscher Bundestag, 2015, „Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD“, *Drucksache 18/6185*, 29.09.2015, S.17-18, 53.

Deutscher Bundestag, 2015, „Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses“, *Drucksache 18/6386*, 14.10.2015, S.8-10.

<sup>24</sup> 「統合Integration」と「包摂Inklusion」は、同一視されがちだが区別されるべき概念である。「統合」は、特定の個人を既存の社会規範に「組み入れる」ことであり、同質的な社会を志向する。「包摂」は、社会的排除を回避するために立法や制度改革により社会構造を変化させ、特定の個人を社会に「包含する」ことであり、多様な社会を志向する (Hilse-Carstensen, Theresa et al. (Hrsg.), 2019, a.a.O., S.15-17.)。

<sup>25</sup> BMFSFJ, 2015, „Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug“ gestartet“, 24.11.2015. <<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/-bundesfreiwilligendienst-mit-fluechtlingsbezug-gestartet-97890>>

<sup>26</sup> Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben, 2016, „Merkblatt zum Sonderprogramm Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug“, 15.02.2016.

<sup>27</sup> Jakob, Gisela, 2015, a.a.O., S.51.

<sup>28</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Flüchtlinge in den Freiwilligendienst“, 14.09.2015.

<sup>29</sup> 「承認の文化」は、他の政策領域でも用いられる。難民政策の文脈では、「受け入れ社会が移民の統合の心構えをもって、ドイツ社会の文化的・宗教的な多様性を承認すること」(移民も、その前提として、ドイツのリベラルな価値を尊重すること) という意味で用いられている (昔農英明, 2019, 「リベラルな価値に基づく難民保護のパラドックス—ドイツの『歓迎文化』が内包する排除の論理」, 宮島喬・佐藤成基編『包摂・共生の政治か、排除の政治か—移民・難民と向き合うヨーロッパ』, 明石書店, 37-57頁。

<sup>30</sup> *Drucksache 14/8900*, S.6.

<sup>31</sup> Ebd., S.127-129.

<sup>32</sup> このワーキンググループ (Bundesarbeitskreis Freiwilliges Soziales Jahr: BAK FSJ) は、ドイツカリタス連盟 (Deutscher Caritasverband)、パリテート奉仕団 (Der Paritätische Gesamtverband)、ドイツ赤十字社 (Deutsches Rotes Kreuz) などの大規模かつ政治的な影響力も強い団体から構成されている。

<sup>33</sup> BAK FSJ のホームページでも詳細な実践例が提案されている <<https://pro-fsj.de/de/anererkennungskultur>>。

<sup>34</sup> BAK FSJ, 2015, „Anerkennungskultur in den Freiwilligendiensten“, *Voluntaris*, 3(1): 134-140.

<sup>35</sup> Verbandliche Zentralstellen für Freiwilligendienste im Inland, 2016, „Positionen der verbandlichen Zentralstellen. Freiwilligendienste voranbringen: Bewährtes stärken - Neues wagen!“, *Voluntaris*, 5(1): 138-141.

<sup>36</sup> 渡部聡子, 2021, 「コロナ禍の学校外環境教育—ドイツの奉仕義務をめぐる議論を中心に—」『環境教育学会関東支部年報』15: 15-20。

<sup>37</sup> Deutscher Bundestag, 2018, „Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Freiwilligendienste ausbauen und stärken – Gemeinwohlorientiert und selbstbestimmt“, *Drucksache 19/4551*, 26.09.2018.

<sup>38</sup> BAK FSJ, 2018, „Stellungnahme verbandlicher Zentralstellen für

Freiwilligendienste“, 08.08.2018.

<sup>39</sup> BMFSFJ, 2018, „Unser Konzept für ein Jugendfreiwilligenjahr“, 03.12.2018. *Süddeutsche Zeitung*, „Freiwilligendienst mit Adler“, 3.12.2018.

<sup>40</sup> CDU, „Das Deutschlandjahr: Ziele, Debatte, Rechtsfragen“, 29.11.2019.

<sup>41</sup> Deutscher Bundestag, „Gesetzentwurf der Bundesregierung“, *Drucksache 19/7839*, 18.02.2019.

<sup>42</sup> Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 19/86*, 14.03.2019, S. 10080.

<sup>43</sup> なお、統合コースなどの研修への参加も個別の事情に応じて考慮すべきことが追記されている。

Deutscher Bundestag, „Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend“, *Drucksache 19/8643*, 21.03.2019.

<sup>44</sup> *Drucksache 19/7839*, S.11-12.

<sup>45</sup> BMFSFJ, 2015, *Abschlussbericht*, a.a.O., S.155.

<sup>46</sup> *Plenarprotokoll 19/86*, S.10083-10085.

Battenberg, Peter, „Teilzeitmöglichkeit in den Jugendfreiwilligendiensten Eine vertane Chance?“, *Voluntaris*, 7(1): 53-55.

<sup>47</sup> Deutscher Bundestag, „Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung. Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“, *Drucksache 18/6021*, S.62-64.

山口和人, 2016, 「人口減少社会ドイツにおける市民活動活性化の意義」『レファレンス』782: 17-35.

<sup>48</sup> *Drucksache 19/7839*, S.10.

<sup>49</sup> Klenter, Peter, 2015, a.a.O., S. 155.

<sup>50</sup> *Plenarprotokoll 19/86*, S.10089-10090.

<sup>51</sup> 2019年1月時点で連邦ボランティア制度への65歳以上の参加者は436名であり、27歳未満 (29,726名)、27-50歳 (6,980名)、51-65歳 (4,731名) と比べても最も少ない (Deutscher Bundestag, „Antrag der Fraktion der FDP. Den Bundesfreiwilligendienst für Seniorinnen und Senioren attraktiver machen“, *Drucksache 19/8225*, 11.03.2019.)。

<sup>52</sup> *Drucksache 19/8643*, S. 6-7.

<sup>53</sup> *Drucksache 19/7839*, S.9-10.

<sup>54</sup> *Plenarprotokoll 19/86*, S. 10083.

<sup>55</sup> Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 19/90*, 22.03.2019, S.10732-10735.

<sup>56</sup> *Drucksache 19/4551*.

<sup>57</sup> この取り組みはボランティア制度の運営にかかわる団体の共同プロジェクトであり、連邦家族・高齢者・女性・青年省から助成を受けている <<https://www.fuer-freiwillige.de/>>。

<sup>58</sup> *Plenarprotokoll 19/90*, S.10730-10731.

<sup>59</sup> *Plenarprotokoll 19/86*, S.10090.

<sup>60</sup> *Drucksache 19/7839*.

<sup>61</sup> *Drucksache 19/8225*.

<sup>62</sup> BMFSFJ, 2018, a.a.O.

<sup>63</sup> *Drucksache 19/4551*.

<sup>64</sup> *Plenarprotokoll 19/86*, S.10083-10084.

<sup>65</sup> *Plenarprotokoll 19/90*, S.10730-10731.

<sup>66</sup> Schlicht, Julia, 2020, „Der erste Zyklus mit dem neuen Freiwilligendienste-Teilzeit-Gesetz – große Erlebnisse, weite Wege“, *Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) Newsletter*, 23/2020: 1-4.

<sup>67</sup> Schneider, Anja, 2018, „Flexibilisierung in den nationalen Freiwilligendiensten – eine Bestandsaufnahme“, *Voluntaris* 6(1): 64-69. *Süddeutsche Zeitung*, „Sechsmonatige Freiwilligendienste wären hochattraktiv“ 20.März 2021.

<sup>68</sup> 参加者や参加経験者によるロビー活動の一例として、交通費の無償化を目指す「#freiefahrtuerfreiwillige」運動が挙げられる。

<sup>69</sup> 2021年8月現在、CDU、緑の党、SPD、FDP、左派党が言及している <<https://www.bundestagswahl-2021.de/wahlprogramme/>>。

<sup>70</sup> 中村健吾「EUによる『欧州2020』戦略と社会的ヨーロッパの行方」福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編，2020，前掲書，12-22頁。

# Die Entwicklung der sozialen Inklusion in der deutschen Engagementpolitik:

## Der Gesetzesänderungsprozess des Jahres 2019 im Fokus

Satoko WATANABE

Die deutsche Engagementpolitik wird oft im Kontext sozialer Inklusion dargestellt. Was bedeutet aber soziale Inklusion in diesem Politikfeld konkret? Inwiefern ist das politische Ziel der Inklusion tatsächlich verwirklicht worden? Der vorliegende Aufsatz nähert sich den genannten Fragestellungen anhand eines Fallbeispiels: dem Gesetzesänderungsprozess im Jahr 2019, der es benachteiligten jungen Menschen ermöglichen sollte, einen Freiwilligendienst in Teilzeit zu absolvieren. Der Fokus der Analyse liegt auf den Ambivalenzen des Politikfeldes der Engagementpolitik.

Die gesetzlich geregelten, staatlich geförderten Freiwilligendienste sind ein wichtiges Instrument der Engagementpolitik und werden offiziell als besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements definiert. Während einerseits die bildungspolitische Funktion der Freiwilligendienste sowohl von der Bundes- bzw. den Landesregierungen als auch durch die Gesellschaft eine hohe Wertschätzung erfährt, wird andererseits kritisiert, dass benachteiligte junge Menschen, die nicht am Freiwilligendienst teilnehmen dürfen, auch nicht die Vorzüge politischer Bildung und sozialer Inklusion erfahren können. Mit der Novellierung hat der Gesetzgeber 2019 versucht, ein inklusiveres System zu verwirklichen, das benachteiligten jungen Menschen, die bislang vom Vollzeitdienst ausgeschlossen waren, eine Teilnahme am Freiwilligendienst mit einer reduzierten Stundenzahl ermöglicht. Als Zielgruppen wurden insbesondere Menschen mit schweren Behinderungen, mit Migrationshintergrund, mit Kindern sowie all jene, die Angehörige pflegen, ins Auge gefasst. Die Neuorganisation des Freiwilligendienstes sollte zur sozialen Inklusion der genannten Gruppen in die Gesellschaft beitragen, da ihnen fortan etwa die pädagogischen Angebote der Freiwilligendienste offenstanden. Eine Analyse der Hintergründe der Gesetzesänderung sowie der Debatte im Deutschen Bundestag zeigt jedoch deutliche Spannungen zwischen dem programmatischen Anspruch und

seiner Umsetzung.

Die Gesetzesänderung von 2019 erfolgte unter folgenden vier Voraussetzungen. Erstens wurde bereits TeilnehmerInnen über 27 Jahren beim 2011 neu eingeführten Bundesfreiwilligendienst eine Teilzeittätigkeit erlaubt. Zweitens wurde immer wieder kritisiert, dass die TeilnehmerInnen der Freiwilligendienste häufig hochqualifizierte junge Menschen sind und „benachteiligte junge Menschen“ seltener teilnehmen. Drittens haben die Träger und Teilnehmerorganisationen der Freiwilligendienste kontinuierlich die Verwirklichung einer „Anerkennungskultur“ gefordert, was zu einer „nachhaltigen Wertschätzung, Ermutigung und öffentlichen Sichtbarkeit bürgerschaftlichen Engagements“ beitragen sollte. Ihrer Einschätzung nach realisiert die Einführung einer Teilzeitregelung dieses Ziel. Viertens wurde die Möglichkeit der Aussetzung und die Flexibilisierung der Freiwilligendienste, einschließlich diverser Teilzeitmöglichkeiten, von der damaligen Familienministerin Giffey (SPD) als Argument gegen die Einführung einer Dienstpflicht in Stellung gebracht. Damit richtete sie sich gegen Vorschläge aus Teilen der CDU und der AfD, die einen verpflichtenden Dienst als Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die soziale Inklusion betrachten.

Vor diesem Hintergrund wurde die Gesetzesänderung von 2019 diskutiert. Die Debatte im Zuge des Änderungsprozesses zeigt, dass soziale Inklusion sehr unterschiedlich interpretiert wurde. Laut Begründung des Gesetzesentwurfs sollte Inklusion einen rechtlichen Rahmen bekommen, um die Teilhabe zu erleichtern – wobei darauf zu achten ist, den Freiwilligendienst von regulären Beschäftigungen, der Berufsausbildung und anderen Formen des Ehrenamts abzugrenzen, so die Fraktionen von CDU/CSU und SPD. Im Antrag der FDP wurde gefordert, dass die Freiwilligendienste auch für Senioren „inklusiver“ werden müssten. Zugleich sollten Jugendliche priorisiert werden:

einerseits mit Blick auf die Jugendbildungspolitik, andererseits mit Verweis auf ihre Rolle in einer alternden Gesellschaft. Die Forderung von Bündnis 90/Die Grünen nach einer umfassenden Inklusion in dem Sinne, dass die Beteiligungsquote so ausgeweitet wird, dass alle BürgerInnen teilnehmen können, erwies sich als nicht mehrheitsfähig. DIE LINKE monierte, dass mit der Gesetzesänderung die anvisierte Verbesserung für benachteiligte Personen nicht erreicht werde, da etwa ein Wechsel von Voll- auf Teilzeit im Gesetz nicht vorgesehen ist. Die Forderung der AfD bestand darin, die – aus ihrer Sicht einseitig linke – Demokratiebildung im Rahmen der Freiwilligendienste politisch neutral zu gestalten.

Abschließend wird im Aufsatz diskutiert, inwieweit die Gesetzesänderung tatsächlich zur angestrebten sozialen Inklusion beigetragen hat, vor welchen Herausforderungen soziale Inklusion in der Engagementpolitik steht und welche Perspektiven es für die Zukunft gibt. Wie verschiedene Träger ein Jahr nach der Novellierung berichteten, sind die Erfolge hinsichtlich der intendierten sozialen Integration überschaubar. Als ein Grund wird der weiterhin unklare Status der Freiwilligendienste genannt: Einerseits werde der Freiwilligendienst mit regulärer Erwerbsarbeit, Ausbildung oder anderen Formen des bürgerschaftlichen Engagements in eine Reihe gestellt. Andererseits soll sich er aber von diesen Aktivitäten unterscheiden. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Probleme. Eine stärkere

Flexibilisierung des Freiwilligendienstes etwa, wie von den Trägern (und TeilnehmerInnen) gefordert, würde auf Kosten seiner bildungspolitischen Funktion und dem damit verbundenen Ziel sozialer Inklusion gehen. Eine Stärkung der bildungspolitischen und damit integrativen Aspekte wäre hingegen mit einer weiteren Institutionalisierung, Normierung und Verrechtlichung verbunden. Eine spezielle Behandlung von benachteiligten Teilnehmern, eine Flexibilisierung der Teilnahme oder eine Verkürzung der verpflichtenden Seminartage würde dem entgegenstehen. Hinzu kommt, dass die finanzielle Situation der beteiligten Träger sehr unterschiedlich ist, was die Verwirklichung eines inklusiveren Systems allein durch Veränderungen auf der Gesetzesebene unwahrscheinlich macht. Die Berücksichtigung der besonderen Situation der Zielgruppen bedarf zusätzlicher finanzieller Mittel.

Trotz der genannten Probleme und Defizite erweist sich der Freiwilligendienst als ein dynamisches Politikfeld. Das liegt insbesondere daran, dass aktive und ehemalige TeilnehmerInnen der Freiwilligendienste sowie hauptberuflich Beschäftigte der Träger bzw. der Einsatzstellen zunehmend als eigenständige Lobbygruppe im politischen Prozess auftreten, um die Interessen der Freiwilligen zu vertreten. So soll verhindert werden, dass die Diskussion über soziale Inklusion nicht ohne die Betroffenen bzw. Zuständigen geführt wird.