

論文

## ドイツの市民参加促進制度における経路依存性の検討

—シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルクを事例として—

渡部 聡子

### はじめに

ドイツ<sup>1</sup>の市民参加促進制度（Freiwilligendienste, 以下FWD<sup>2</sup>）は「市民参加の特殊な形態」と定義されており、それゆえ、市民社会ないし市民参加の文脈における研究が活発に行われてきた<sup>3</sup>。FWDとは、原則1年間の長期にわたり、福祉施設、環境保護施設等において自発的にフルタイム活動に従事する者を支援するための枠組みであり、連邦法上に定められた公的な制度である。参加者の待遇<sup>4</sup>、教育方法、税制等についても詳細に規定することで、自発的な活動への障壁を軽減し、その持続的な発展を目指した結果、現在では年間およそ10万人が参加する大規模な制度となった。しかし、「市民参加」それ自体をめぐる議論が未だ成熟に至っていないことが、この文脈における研究の制約となっている。

「市民参加」ないし「市民社会」の概念は歴史的にも大きく変遷を遂げてきたが、現代、特に冷戦の終焉後には、国家とも市場とも区別される社会としての理解が広く共有されてきた。この意味における市民社会をめぐるのは、国家権力の恣意性と市場経済の暴走を制御する役割を強調する見解と、国家と市場を補完するサービス提供的な役割を担っているとする見解が存在する<sup>5</sup>。前者の見解に従えば、市民参加とは、狭義の市民参加である「政治参加」の持つ教育効果や<sup>6</sup>、「ソーシャル・キャピタル<sup>7</sup>」の蓄積を促し、民主主義の発展に資するものである。他方、後者の見解に従えば、市民参加とは、国家が本来担うべき福祉サービスを代替的に担うことで、福祉国家の縮減を助長するものと理解することもできる<sup>8</sup>。このように、市民参加をめぐる議論の特徴は、多様な形態が存在するにも関わらず、その総体ではなく特定の形態のみに照準を合わせて議論が展開される場所にある<sup>9</sup>。加えて、市民参加をめぐる研究は他の学術領域から孤立しており、理論的な発展が未だ達成されていないとも指摘されている<sup>10</sup>。

それにも関わらず、近年、FWDをめぐる議論において市

民参加との関連はむしろ強化される傾向にある。その原因の一つとして、連邦政府の「参加政策（Engagementpolitik）」が挙げられる<sup>11</sup>。参加政策とは、1990年代末から連邦政府が市民参加を促進するために行ってきた一連の政策の総称である。とりわけ、連邦議会の特別調査委員会「市民参加の未来」による報告書<sup>12</sup>のインパクトは大きく、以後、あらゆる領域において、市民参加の促進と強化が目指されるようになった。当該報告書におけるFWDは、より一層、促進されるべき「参加政策の柱」であり、市民参加の一形態として位置付けられた。特に2011年に新しいFWD制度（Bundesfreiwilligendienst, 以下BFD<sup>13</sup>）が導入されて以来、市民参加を促進するという肯定的な側面が強調される一方、国家が福祉縮減のために安い労働力を確保しようとしている、といった批判もなされるようになった。加えて、BFD導入が既存のFWD制度（Jugendfreiwilligendienste, 以下JFD<sup>14</sup>）と並存する形で行われたため、BFDとJFDを対置し、各制度の「市民社会的意義」を問う議論も活発になされている<sup>15</sup>。しかし半世紀以上にわたるFWDの歴史に目を向ければ、「参加政策」との関連は多様な政策領域の一面に過ぎない。幅広い関連政策、並びに組織的、実務的な展開の影響を検討することも重要と考えられる。

そこで本稿においては、FWDの制度全体と他の政策との関わりを俯瞰的に示すとともに、個別事例の比較を通じて組織的、実務的な論理の制度全体の展開への影響という視角からも分析を試みる。分析に際しては、ピアソン<sup>16</sup>の経路依存論を手掛かりに、開始時の条件と変動要因、現行の状況を整理する。経路依存論とは、ある制度の形成段階で最初に選択された政策の影響が将来にわたり継続する、という制度内の慣性傾向を提示するアプローチである。この簡潔な方法を用いることで、市民参加の文脈においてなされるように、制度と政策の評価の対象としてFWDを捉えるのではなく、制度ないし政策自体を分析対象とし、その持続と変容を説明することに照準を合わせる。具体的に

は、財源とその分配方法、依拠する理念、イニシアチブの有無といった諸条件が、変化に対する行動をどのように規定してきたか、その結果、事例ごとにどのような差異が生じたか、を明らかにすることを目的とする。

以下では第1節において、その歴史的な展開を概観し、既存制度のJFDと新制度のBFDが並存するに至った背景と関連政策について検討する。第2節において、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルク<sup>17</sup>における環境保護分野を対象に比較分析を行い、個々の制度を運営する組織内における経路依存性や実務的な要因もまた、制度全体の展開に影響してきた可能性を提示する。

## 1. FWDの歴史的展開

今日のFWDの直接のルーツは、1954年、プロテスタント教会の呼びかけによって開始された「ディアコニーの1年 (das Diakonische Jahr)」にある<sup>18</sup>。若者に対し、福祉・介護施設等における1年間の活動を促したこの取り組みは、1964年に「自発的な社会活動の1年 (Freiwilliges Soziales Jahr, 以下FSJ)<sup>19</sup>」として法制化され、今日のFWDの基盤を形成した。その後FWDは、活動領域と参加者層を拡大しつつ展開されてきた。活動領域について言えば、「自発的な環境保護活動の1年 (Freiwilliges Ökologisches Jahr, 以下FÖJ)<sup>20</sup>」に続き (1993年～)、スポーツ、芸術、記念碑保護の活動 (2002年～)<sup>21</sup>、さらには難民のための活動へと (2015年～)<sup>22</sup> 拡大が続けられてきた。参加者層についても同様に、拡大が試みられてきた。1957年に開始された徴兵制により、兵役義務のある男性がFWDに参加することは少なく、女性が多数を占める参加者構成が続いていた。しかし2002年、FWDへの参加を民間役務 (Zivildienst) とみなすという法律の改正が行われ、参加者の男女構成は変化しつつある<sup>23</sup>。さらに2011年、「27歳未満まで」という年齢制限の上限を撤廃した制度を新設することで、若者以外にも参加の機会を与え<sup>24</sup>、低学歴層や移民についても一層の支援が言及されるなど、拡大傾向が続いている。

図1のグレー部分が示すFWDの範囲は、2011年まではFSJとFÖJを統合したJFDのみを指す用語であった。しか

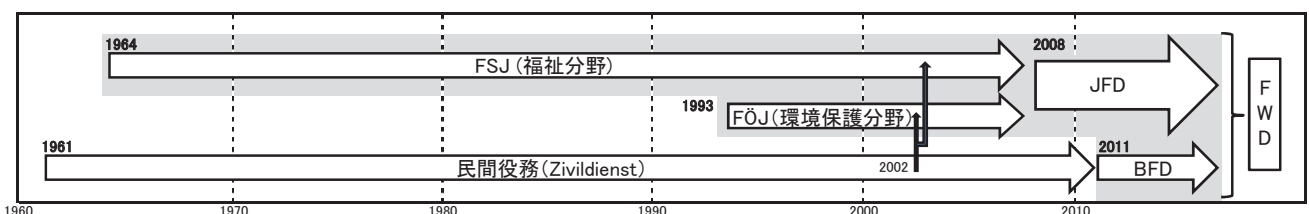
し2011年、ドイツ連邦軍が徴兵及び民間役務を停止し、これに伴ってBFDが導入されると、JFDとBFDの双方がFWDの範囲に含まれるようになった。BFDの導入によってFWDをめぐる議論は「ブーム」を迎えたが、ヤコブが指摘するように分析の多くは近視眼的であり、長期的過程への着目は相対的に弱まっている<sup>25</sup>。

後述するように、確かにBFDの導入は質量ともにインパクトの大きい変化ではあるが、時系列からすればJFDはかなり早い時点で成立している。ピアソンの主張に従えば、重要な社会過程の多くが長い時間をかけて展開するのであるから、後の時点の事象よりも先の時点の事象の結果の方が自己強化過程を経て増幅する可能性が高い。そのため、因果関係の分析にあたっては (1) 過去に経路を特定方向へと進行させた諸要素と、(2) 現行の経路の再生産メカニズム、の両方を分析対象とすることが重要である<sup>26</sup>。従って、以下においてはFWDの創始期に着目し、現在の活動領域と参加者層の拡大につながる基盤はどのように形成されたのか、また、それは現在の制度をどのように規定しているのかを検討する。

まず挙げられることは、「同権 (Gleichstellung)」の論理に基づいて法制化が推進されたことである。FSJ促進法の法案理由書には、参加者に対し、職業訓練を受ける若者と同等の権利を付与し、両者の「同権」を確保すると述べられている<sup>27</sup>。何らかの対象層が不利益を被らないという「同権」の考え方は、その後も重要な法的根拠とされてきた。その結果、環境保護分野の活動に参加する者に福祉分野と同等の権利を与えたFÖJ促進法が成立し、兵役により参加機会が限られていた男性に門戸を広げるための法律改正が行われ、年齢制限を撤廃し中高年層にも参加の機会を与えるためにBFDを新設する、という展開が可能になったと考えられる。

さらに、中心的組織として「運営主体 (Träger)」が設置されたこと、そしてその結果、運営主体により様々な運営方針、組織形態、資金構造等の差異が生じ、その差異を内包した制度として展開してきたことが挙げられる。運営主体は、FSJが就労あるいは職業訓練と異なることを示すために設置された。ドイツには、ナチ政権において自発的な活動の支援が義務労働に変質させられたという歴史的背

【図1】FWDの歴史的展開



(筆者作成)

景が存在するため、自発的な活動と、就労ないし労働政策との関連は、事実上の関連の有無を問わず、公には認められにくい。従って、参加者と、その受入先の間に立ち、両者の調整を行う運営主体を設置することは、概念上、きわめて重要であった。その結果、運営主体は、参加者の権利保護に関わる業務から、活動先における指導の監督およびセミナーの開催に至るまで、広範な業務を担うJFDの主軸として発展を遂げてきた<sup>28</sup>。さらに、運営主体の認定は所管の州の官庁がそれぞれに行うため、州により、また福祉・環境保護といった活動領域により、様々な団体が独自に運営をすすめてきたことも特徴的である。こうした運営主体を中心とする多様な運営形態は「運営主体原則(Trägerprinzip)」と呼ばれ、尊重されてきた。

このように創始期に試みられた同権の追求と、運営主体原則は、2011年のBFD導入をめぐる議論にどのような影響を及ぼしたのだろうか。端的に言えば、既存制度のJFDと新制度のBFDの相違点がクローズアップされ、もともとJFD内に存在していた様々な運営形態の差異は後景に退くこととなった。BFDとJFDの相違点とは、年齢制限の上限が撤廃されたことと、連邦の権限が強化され、運営主体原則に依らない制度設計となったこと、の2点である。JFDはその名称が示すように「青少年(Jugend)」のために設立された制度であり、義務教育修了後から27歳未満までを参加対象者と定めている<sup>29</sup>。他方、BFDは年齢制限の上限を撤廃し、27歳以上を含む義務教育修了後の全世代を参加対象とした。目的に「生涯教育<sup>30</sup>」を掲げてはいるものの、特に旧東ドイツにおいて27歳以上の参加者が多いという調査結果等により、事実上の失業者対策となっている側面は否めない<sup>31</sup>。また、JFDにおいては福祉団体、環境保護団体、自治体等、多様な組織が運営主体として認定されてきたが、BFDは法律上、運営主体について定める条項をもたない。BFDの運営を担うのは連邦家族・市民社会問題庁(Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben: 以下BAFzA)と定められた。BAFzAはかつての連邦民間役務庁(Bundesamt für den Zivildienst)を改称した連邦の官庁であり、徴兵制に基づいて実施されてきた民間役務の人材とインフラをほぼそのまま活用するものであった。

そもそもBFDが参加対象を大幅に拡大し、BAFzAを中心とする運営形態を選択したのは、ドイツの安全保障政策の変化と徴兵制、そして兵役拒否者が従事する民間役務をめぐる議論が背景にある。冷戦の終結により大規模な領域防衛の必要性が薄れ、徴兵制の存在意義に疑問が呈されても、ドイツ連邦軍が徴兵制を停止するまでには20年もの年月を要した。それは一つには、徴兵制に込められた理念、つまり普通の市民が構成員になることで連邦軍を民主的にコントロールし、それによって第二次世界大戦中の過ちを再び繰り返さない、という理念が極めて重要であった

からである。安全保障政策の重心が海外における危機管理活動に移っても、「制服を着た市民(Bürger in Uniform)」によって連邦軍と社会とのつながりを維持する必要があった<sup>32</sup>。

さらに、民間役務の社会的役割も議論を複雑にした。兵役拒否者が主に福祉・介護施設において従事してきた民間役務は、あくまでも補助的業務であるとはいえ福祉の担い手としての役割は大きく、民間役務を失った場合に福祉施設等が受ける多大な影響が考慮された。従って、BFDの対象層を27歳以上に拡大したのは、少しでも多くの参加者を得ることによって民間役務が担ってきた役割を補うためであり、全世代に参加の機会を同等に与える、という「同権」の論理はいわば後付けの理由であった。また、徴兵制は「停止」されるだけで将来的に再開される可能性があるのだから、民間役務に関わる人員も一定数、確保しておく必要があるとされ、かつての連邦民間役務庁を維持し、BFDの運営を担当させることとなった<sup>33</sup>。

JFDにおける運営主体原則が重要であったからこそ、その原則を変更し、中央集権的な運営形態をとるBFDは批判の対象となった。ハースらは、BFDの導入とは、福祉縮減によって財政危機を脱しようとする国家が市民参加を経済的リソースとして活用しようとした結果であると指摘し、BFDとJFDに限られた財源をめぐる競争状態に陥り、市民参加そのものの意義が変質していると主張した<sup>34</sup>。ヤコブも、これまでJFDにおいて参加者-運営主体-活動先の間築かれてきた「市民社会的構造」が危機に陥っているとの主張を展開した<sup>35</sup>。このようにJFDは、BFDに比して法的、構造的に不利な立場にあり、守られるべき制度として提示される。しかしこの視角から説明し得ないのは、JFDが今もなおBFDに吸収されることなく独立した制度として存在し続けており、さらに、多様な構造や差異を内在したまま維持されていることである。そこで次節以降においては、個々の運営主体の内部に経路依存的な構造が存在し、その結果、実務上の論理に差異が生じるばかりではなく、制度全体の展開へも影響を及ぼしている可能性を検討していく。

## 2. 事例研究

ここでは、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州(以下SH州)とハンブルクの環境保護分野を事例に分析を進めていく。まず、なぜ環境保護分野であり、なぜSH州とハンブルクを事例として選択したのか、その理由について説明する。それに先立ち、「環境保護分野」の範囲につき確認する。環境保護分野における活動は、1993年に「FÖJ」として開始された。FSJとFÖJは2008年に法律上、「JFD」として統合されたが、FSJとFÖJの構造、規模、資金等の

差は大きく、事実上、個別に運営される場合が大半であることから、2016年現在においても「FSJ」「FÖJ」という分野ごとの呼称がごく一般的に用いられている<sup>36</sup>。従って、本稿における「環境保護分野」あるいは「FÖJ」とは、1993年から2008年までのFÖJと、2008年以降のJFDにおける環境保護分野の双方を指すものとする<sup>37</sup>。

FÖJを分析対象とする理由は、第1に、FÖJと州管轄庁との間に補助金を介した緊密な関わりがあるため、州ごとの運営形態の差異を明らかにし、比較しつつ分析を行うという手法に適することが挙げられる。

福祉分野 (FSJ) は、長い伝統を持ち、規模も大きい<sup>38</sup>。運営主体を担うのは、大半が民間福祉団体 (Freie Wohlfahrtsverbände<sup>39</sup>) とその下位団体であり、その連邦集権的、かつ大規模な組織によって教会や財団からの寄付を募るばかりでなく、補助金の維持・獲得のため、圧力団体としての活動も連邦レベルで機動的に行っている。さらに介護保険を受給できる施設が多いことから、全体として資金面に余裕がみられる。従って、連邦家庭省からの補助金<sup>40</sup>と自己資金により運営が可能であり、州の補助金を受けないケースも多い。その結果、州の管轄庁は認定者としての役割に終始している。さらに、民間福祉団体が運営主体になることは法律上も認められており<sup>41</sup>、州の管轄庁が認定に関わらない場合すらある。このように、FSJにおける州管轄庁の役割は限定的であり、運営については連邦集権的な運営主体に一任されている。これに対し、FÖJの運営主体と受入先は小規模な団体が多く、州の補助金を受けて運営されている<sup>42</sup>。FSJのように介護保険を受給できる分野ではなく、寄付金の規模も限られているため、資金構造上、州の補助金の重要性は高い。つまり、FÖJにおいて、州管轄庁は単に認定者としての役割にとどまらず、適切な助成という観点から間接的に運営に関わる立場にある<sup>43</sup>。従って、州ごとの特性を把握し、比較分析を行うにあたり、より適切な対象と考えられる。

第2の理由は、FWDの理念上の展開におけるFÖJの役割にある。第1節で述べたように、FWDは「同権」の論理を法的根拠とし、対象者層と活動領域を拡大しつつ展開してきた。しかしその展開には参加者が「安い労働力」として利用されるという批判や懸念が常に存在していたのであり、労働政策とは関係のない制度であることを示すため、「運営主体原則」をはじめとする理念上の補強が継続的に試みられてきた。FSJ開始当初、福祉・介護分野における人材不足が背景にあったにも関わらず、少なくとも法律上、労働政策的な要素は排除され、代わりに他者のための「奉仕」精神と、参加者自身にとっての「学び」の機会であることが示された。ラーバツハラの調査によれば、1960年代半ばから1980年代にかけて、FSJは「奉仕」よりも「学び」の制度であるという自己定義を強調するよう

になった。これに伴って参加者層も変遷し、1960年代頃までは就労層の女性が中心であったのが、1970年代にはより若い、特に高学歴の女性が、義務教育と進学（あるいは就職、職業教育）との間の「社会的に認められたモラトリアム」として活用するようになった<sup>44</sup>。こうした文脈において開始されたFÖJは、法律に「教育的指導 (pädagogische Begleitung)」を助成要件として明記することで、FWD全体の自己定義を「学び」へと変化させた<sup>45</sup>。従って、FÖJは小規模ながら、理念上の枠組みを支えるという点で一定の役割を担ってきた<sup>46</sup>。しかし、ここで着目したいのは、FÖJにおける理念上の役割そのものではなく、こうした理念の解釈の幅、あるいは実現可能性や優先順位等の幅が大きいという点、それゆえに、各運営主体の判断によって事例ごとの差異も広がりやすいという点である。後述するように、SH州の運営主体では開始時から理念が重視され、「非営利団体の保護」と「青少年の環境教育」という明確な構想を掲げ、州当局に働きかけることでその実現を図ってきた。しかしハンブルクの運営主体で優先されたのは実現可能性であり、経済界と協力し、実現可能な枠組みを整備したうえで、後に「長期的視野における若者の職業上の可能性の提示」という構想を掲げるに至った。

このようにSH州とハンブルクは、地理的には隣接しているものの、FÖJ開始時の状況、とりわけ理念の解釈が大きく異なっていた。「初期条件 (= 開始時点の状況)」の違いは経路依存性を検討するうえで重要であり、それゆえ、両事例を分析対象として選択した。その一方で、近年の政治的、経済的、社会的な変動要因は両事例ともに関連するものであり、何らかの対応を迫られるという状況は共通している。それでは、両事例における初期条件はどのようなものであり、それはどの程度、変動要因への対応に影響を及ぼしているのだろうか。こうした問題意識に基づき、両事例における (1) 初期条件、(2) 変動要因、(3) 現行の状況、を整理していく。

## 2-1. 初期条件の比較

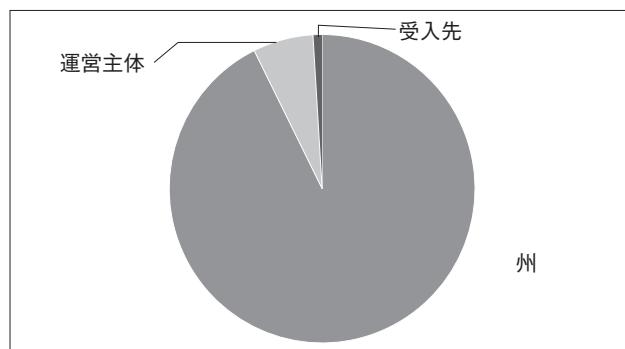
SH州は、連邦FÖJ促進法の成立に先立ち、1991年にFÖJモデル計画を開始した。これは1980年代半ば、当時の連邦家庭省<sup>47</sup>が、全国の教会組織、政党、青年団体、環境保護団体等からの要請に応えたものであった。SH州のモデル計画は、ニーダーザクセン州 (1988年)、バーデン・ヴェルテンベルク州 (1990年) に続いて実施されたが、SH州の特徴として、「非営利団体<sup>48</sup>のみで構成されるモデル」として開始されたことがあった。「非営利団体」とは具体的には、環境保護団体、青年団体、教会組織等であり、連邦や州との関わりが少なく、営利を目的としない団体を指す。教会組織である北エルベ教会が運営主体となり、非営利団体のみが受入先として認定された<sup>49</sup>。民間企業や官庁

を含まず非営利団体のみで構成されるFÖJ、という原則は、法的な拘束力を有するものではなかったが、後述するように、その後約20年間にわたって厳守され続けた。この要因として、以下3点が挙げられよう。第1に、理念上の意義を明確に示していたことがある。SH州は独自に作成した「FÖJ構想」において「小規模な非営利団体を保護」し、就労ではなく「青少年の環境教育」のための制度として発展することを明記してきた<sup>50</sup>。第2に、「FÖJ委員会」の設置がある。SH州においては、モデル計画の段階から州関係省庁の代表、環境保護団体代表、青年団体代表、および参加者代表から成る「FÖJ委員会」が設けられ、新しい受入先認定の際には、同委員会の決定が重視されてきた<sup>51</sup>。さらに、環境庁と環境保護団体代表、青年教育省と青年団体代表にはそれぞれ共同で行使できる拒否権を有していた。すなわち、たとえ法的拘束力のない決定であっても、同委員会の決定には事実上、配慮を必要とし、「FÖJ構想」の理念の変更、もしくは、理念を変更し、民間企業や官庁等を受入先として認定するための障壁は高かった。第3に、州議会における議論においても、SH州におけるFÖJの意義について一定の理解が存在し、基本的には補助金の支出に積極的だったことがある。連邦、州、運営主体、受入先、というSH州FÖJにおける資金源<sup>52</sup>のうち、最も大きい割当を担ってきたのは常に州であった。つまり、州がFÖJを通して小規模な団体を保護し、質の高い青少年教育を維持するという理念は、州議会及び管轄省庁においても共有され、支持されてきたと言えるだろう。

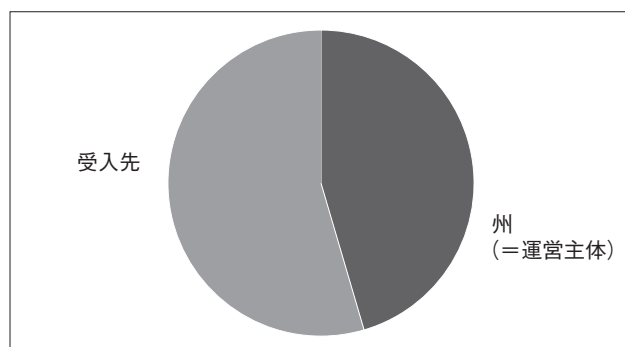
その一方、ハンブルクにおいてFÖJが開始されたのは、全連邦州でも最後の1996年であった。導入が遅れたのは運営主体となる団体が現れなかったため、結局、ハンブルク環境省が運営を担うこととなった<sup>53</sup>。受入先となる団体も少なく、当初は環境省内を中心に官庁と公企業が受入先として認定され<sup>54</sup>、年間7名、州補助金50,000マルクで開始された<sup>55</sup>。つまり、非営利団体のイニシアチヴのもと、州が504,000マルクを負担し、30名が非営利団体における活動を開始したSH州<sup>56</sup>とは対照的な状況であった。SH州のように「FÖJ委員会」のような組織や「FÖJ構想」を持たないハンブルク環境省は、基本的には、市議会で決定された予算と人員の範囲において、可能なことを実施する。とりわけその方針が顕著にみられるのは、必要経費<sup>57</sup>の負担方法である。SH州の場合、全ての受入先を「非営利団体」に限ってきたため、全受入先に対して原則、同額の州補助金を分配している。他方、ハンブルクにおいては、「非営利団体」に限らず、環境保護分野の官庁や民間企業も受入先として認めている。そのため受入先は3類型に分けられ、以下の通り、州補助金の配分も異なる。すなわち、受入先が(1)官庁(環境省内)である場合、州が全額を負担し、(2)企業である場合、州の補助はなく、受入

先企業が全額を自己負担し、(3)非営利団体である場合、州と受入先が50%ずつ負担する<sup>58</sup>。以下の図に示されるように、受入先を非営利団体に限ってきたSH州よりも、自己負担が可能な受入先を認定してきたハンブルクのほうが、州の負担割合が低く抑えられていることが看取できる<sup>59</sup>。

【図2-1】SH州FÖJにおける必要経費の負担割合<sup>60</sup>



【図2-2】ハンブルクFÖJにおける必要経費の負担割合<sup>61</sup>



## 2.2. 変動要因の整理

それでは次に、近年の主な変動要因を整理する。SH州とハンブルク、双方の議会において、FÖJをめぐる議論は類似している。まず、導入時から現在に至るまで繰り返し指摘されてきたのは、応募者が受入先数を大幅に上回っており、多くの若者が参加機会を逸しているという問題である<sup>62</sup>。この要望に応え、両州の受入先数は増設され続けてきたが、後述するように、増設の方法はそれぞれ異なる。

また、州予算が厳しく抑制される状況も共通している。その背景にあるのが、2003年からシュレーダー政権下において行われた労働市場の柔軟化を柱とする経済・社会保障システムの改革(いわゆる「ハルツ改革」)、および国内制度改革をめぐる議論である<sup>63</sup>。FÖJに対する州補助金との関連では、2009年、ドイツの憲法にあたる基本法を改正し、いわゆる「債務ブレーキ」条項が導入されたことが重要である<sup>64</sup>。この規定により、ドイツの連邦と州は、原則として起債を行わずに財政収支の均衡を維持しなくなってきた。連邦は2011年から2015年、州は2011年から2019年までの経過期間が設定されたが、特に財政力の弱

い州は、連邦と州が共同で財政支援を行う「財政健全化援助」の対象とされた<sup>65</sup>。SH州は、ベルリン、ブレーメン、ザールラント州、ザクセン・アンハルト州と並んで財政健全化援助を受けることとなり、SH州議会は2010年5月19日、州憲法への「債務ブレーキ」条項の導入を決定した。その結果、SH州は連邦による共同支援のもと、2020年まで段階的に財政赤字を削減することが義務付けられ<sup>66</sup>、財政安定化評議会<sup>67</sup>の厳しい監視下に置かれることとなった。再建措置としては、支出の削減と収入の増大という2つの方法が考えられるが、ドイツにおいて州の財政のほとんどは連邦との共同税で賄われており、州の独自課税には限界があるため、まずは支出の削減が行われた<sup>68</sup>。ハンブルクは「財政健全化援助」の対象とはされなかったものの、2012年7月3日に州憲法への「債務ブレーキ」条項の導入を決定し、財政支出を厳しく抑制することとなった<sup>69</sup>。

さらに、1990年代末頃から「市民参加」全般に関心が寄せられたことで、FÖJを含むFWDへの批判が高まるという逆説的な状況も生じている。第1節で述べたように、FWDはかつて、参加者の権利保護を目的とする、ごく小規模な支援枠組みに過ぎなかった。しかし現在では年間10万人が参加し、連邦が3億5千万ユーロを支援する国家的プロジェクトとなった。他方、およそ2千3百万人ものFWD以外の参加形態に対する連邦の支援は5千万ユーロに過ぎないとの試算もあり、FWDが発展すればするほど、その優遇を批判する声も大きくなってきている<sup>70</sup>。FÖJはFWDのなかでは小規模であるとは言え、公的資金の投入に際しての評価は厳しさを増している。特に問題視されているのは、FÖJの参加者に占める高学歴層の割合の高さである<sup>71</sup>。つまり連邦の「参加政策」は、老若男女を問わず、また、低学歴層や移民も含め、あらゆる層に平等に拡張されるべきと考えられているため、学歴の偏りは、改善すべき点とされる。FÖJへの更なる支援は必ずしもコンセンサスを得られるわけではないのである。このようにFÖJのみならず、FWD全般に対する公的資金の投入に際しては、他制度、他州とのバランスにも考慮した、より複雑な合意形成プロセスを要する状況にある。この文脈において、FÖJと他制度の関わり、とりわけ新制度のBFDとの関係についても分析の余地がある。

それでは次に、州の財政支出に対する厳しい制限と、他の市民参加形態とのバランスに配慮しつつ、受入先増設という要望に応えるために、SH州とハンブルクのFÖJ運営主体がどのように対応してきたのか、またその結果、新制度のBFDとどのような関係性にあるのか、という点から検討をすすめる。

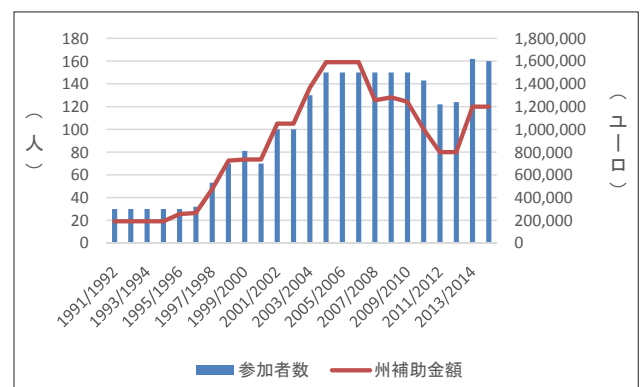
### 2-3. 現行の状況

図3-1に示すように、SH州における展開で特徴的なのは

不安定な州補助金の動き、すなわち2006年以降の大幅な削減と2012年以降の増額である。補助金削減の要因のひとつは、2005年の州議会選挙における政権交代である。SH州において1988年以降継続されてきたSPD政権およびSPDと緑の党<sup>72</sup>の連立政権は徐々に支持を失い、2005年の州議会選挙では政権を担うCDUとSPDの双方とも絶対多数を得られず、CDUとSPDの大連立政権という形で決着をみた。これは1991年の開始以来、SPDと緑の党の強力な支援を受けてきたFÖJにとって逆風となった。さらに、前述の債務ブレーキ条項をめぐる議論も削減へ向けた議論を後押しした。SH州会計監査院は2009年、昨今の州財政状況に照らしてFÖJにおける州の負担は過度であり、補助金は大幅に引き下げられるべきであるとし、そのための方策として、受入先の負担額を増やし、受入総数および人員を削減し、州補助金を必要としない官庁や企業も受入先として認定すること等を勧告した<sup>73</sup>。州議会ではSPD、緑の党、左派党、SSW<sup>74</sup>の議員による反論がなされたが<sup>75</sup>、結果的に州補助金は大幅に削減されることとなった。

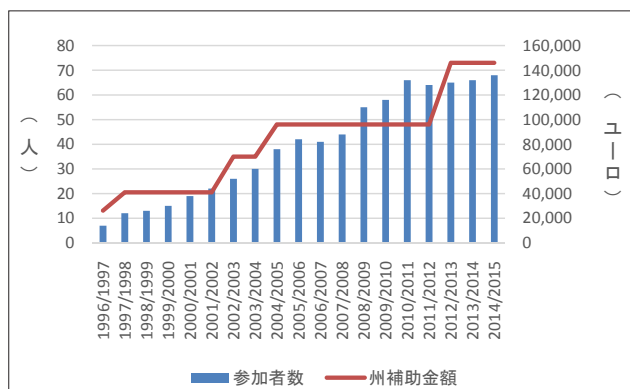
しかしその一方、参加者数は、2011～2013年を除けば150～160程度で維持されている。これは、開始時より重視されていた「非営利団体によるFÖJ」という原則を変更して対応したためである。この原則は、前述のように20年にわたり厳守されてきたが、受入可能な枠を維持するためには変更せざるを得なかった。2010年9月30日付の「FÖJ構想」改正をもって、従来、環境団体等に付与されていた拒否権条項が削除され、さらに、10%の制限付きながら、企業、および官庁等、州補助金を必要とせず自己資金のみで運営が可能な団体を受入先として認めることが決定された。このように、非営利団体のみという原則を変更することで、SH州FÖJは参加者数を減らすことなく州補助金の削減に対応した。2012年以降、再び政権の座についてSPDと緑の党は、即座に補助金を増額したが<sup>76</sup>、その後も年間10～15件程度、企業および官庁の受入先認定が続けられており、今後、再び「非営利団体のみFÖJ」に戻ることは考えにくい。

【図3-1】SH州FÖJにおける参加者数<sup>77</sup>と州補助金額の展開<sup>78</sup>



一方、ハンブルクにおいては、SH州のおよそ10分の1という少額の州補助金ではあるものの、安定した増額と受入先数の増設が行われてきた。SH州においては政権による変動が見られたが、ハンブルクにおいては2001～2005年の増額・増設はCDU政権下で行われており<sup>79</sup>、FÖJに関して言えば、政権による影響はさほど強くないと考えられる。確かに、SPDと緑の党が政権を担うこととなった2011年には補助金が増額されているが、市議会における議論の方向性は、特にFÖJのみの増額を求めるのではなく、FÖJとFSJに旧民間役務を加えた包括的な支援を要求するところにあった。例えば2006年12月の大質問において、SPD議員団は、これまで再三にわたり要求してきた「FSJとFÖJのハンブルクにおける発展のための構想作り」が着手されていないことを批判している<sup>80</sup>。その後の2009年<sup>81</sup>、および2010年<sup>82</sup>に行われたSPDの大質問においてもFÖJ、FSJと旧民間役務はいずれも支援の対象とされており、FÖJの特殊性、独自性は強調されていない。こうしたあらゆる市民参加形態を包括的に支援する、という連邦の参加政策と類似する方向性は、2014年に打ち出された「ハンブルクにおける参加戦略<sup>83</sup>」にも共通して見られる。FÖJの受入先として企業および官庁も認定してきたことについても、現在では「多様な可能性」と表現され、若者に「長期的な視野における職業上の可能性を提示し」、「環境保護は非営利団体においてのみ行われるのではなく、行政あるいは経済界にとっても重要な課題であると認識させる<sup>84</sup>」として肯定的に提示されている。実務上も、例えば十分な資金源を有するとみなす非営利団体については、企業と同様、自己負担での運営を課すといった対応がみられる<sup>85</sup>。このように独自性を追求せず、むしろ他のFWD形態や他領域とゆるやかに接続しつつ展開してきたのがハンブルクFÖJの特徴と言える。

【図3-2】ハンブルクFÖJにおける参加者数と州補助金額の展開<sup>86</sup>



さらに、こうした両州におけるFÖJの展開は、新制度のBFDとの関係にも影響を及ぼしている。SH州における環境保護分野のBFDは、既存のFÖJ運営主体である北エルベ

教会と、自然保護団体のNABUがそれぞれに実施しており、前者に関しては、27歳未満までという年齢制限を独自に設け、「FÖJ構想」を共有し、セミナーの一部を共催するなどして積極的に協力している<sup>87</sup>。他方、ハンブルクにおいては、既存のFÖJ運営主体によるBFDの実施は、人員の不足を理由に全く行われていない。NABUが別途、僅かな受入れ枠を持つのみである<sup>88</sup>。このように、BFDとFÖJは別々の制度ではありながらも、既存の運営主体における人材とインフラに追加・拡充の余地があるか否か、がBFDの運営にとっても重要であり、一見、平行線上にある各制度の間には、多くの交差点と相互作用が存在すると考えられるだろう。

### 3. まとめと展望

本稿の出発点には、BFD導入に伴い、あたかも既存制度のJFDが「市民社会的発展」を遂げてきたかのような議論が先行している現状への疑問があった。確かにこれらの議論を軽視すべきではないが、運営主体の自律性を重視してきた結果、多様に展開されてきた組織上の論理、実務上の運営方針、政治的決定といった側面にも焦点を当てて分析を行いたいと考えた。そこで、2事例の運営主体における経路依存的構造を比較することにより、より長い時間軸におけるFWDの動態を提示することを試みた。

SH州FÖJは、開始時より非営利団体の保護という理念を明確に掲げ、州政府の強力な支援を受け、FÖJ構想やFÖJ委員会といった制度面の整備も行うことで、その理念を具体化していった。しかし財政赤字の削減という圧力に加え、他州との補助金額や他のFWD形態との比較においてバランスを欠くと判断された結果、政権交代に伴って補助金が大幅に削減され、非営利団体のみで構成されるFÖJという原則を変更し、企業及び官庁を受入先として認定することとなった。ただし(1)企業及び官庁の割合は今のところ10%以下と定められており、多くの非営利団体が受入れを継続できていること、(2)州の補助金額が平均以上の規模を保っていること、(3)新制度のBFDと積極的に協力し、構想やセミナーを共有しようと試みていることを鑑みれば、全体としては、理念重視の姿勢が現在も継続されていると言える。ただし、連邦の参加政策があらゆる分野における市民参加を総合的に推進する方向性にある以上、過度にバランスを欠く優遇策は合意形成が困難になると考えられる。

他方、ハンブルクFÖJは開始時に強力なイニシアチヴをとる団体がおらず、その運営は州管轄庁に委ねられた。全連邦州で最も遅い導入であり、予算も限られていたため、運営に際しては実現可能性が優先された。(1)非営利団体に限らず官庁および企業も受入先として認定し、(2)自己

資金による運営を促し、必要な場合のみ助成を行う、という基本路線を早期に確立したことで、小規模ながら安定して運営されてきた。さらに、BFDとの関わりに消極的な現状は、今後、人員と予算次第で変化すると考えられ、やはり実現可能性を慎重に検討する姿勢を反映するものであろう。このように小規模かつ独自の理念を主張しない実施形態は、他制度と競合しないため、結果的に、連邦の参加政策と親和的な方向性にある。

事例研究によって示唆されたように、FWDは資金面・人員面での制約、イニシアチブの有無、理念の優先度といった開始時の条件を基盤とする多様な主体により構成されている。しかしその経路依存的に持続する構造の一方で、開始時の選択を部分的に変更することで環境の変化に適応し、制度を持続させようとする力学も同時に看取できよう。現在のFWD制度とその関連政策は、初期条件の継続と、変化に対する適応との均衡の結果と言える。その均衡は事例によりきわめて不安定であり、BFD導入をはじめとする変動要因に対し、各運営主体がどのように対応し、各制度間にどのような相互作用が存在するかといった点について多くの検討の余地がある。以上の視角から今後も更なる分析を行い、検証を進めていきたい。

※本研究は、独立行政法人日本学術振興会の日独共同大学院プログラムの支援を得た。

<sup>1</sup> 本稿における「ドイツ」は、特に記載のない限り、第2次世界大戦後に米・英・仏3カ国の占領下にあったドイツ連邦共和国 (Bundesrepublik Deutschland, 通称西ドイツ) および1990年にドイツ民主共和国 (Deutsche Demokratische Republik, 通称東ドイツ) を吸収・統合して成立したドイツ連邦共和国 (Bundesrepublik Deutschland) を指すものとする。

<sup>2</sup> Freiwilligendienstの訳語については、「ボランティア役務 (渡辺富久子, 2012)」、「奉仕活動制度 (渡部聡子, 2008)」等が存在するが、定訳とは言い難い。一方、英語では「ボランティア・サービス (voluntary service)」と訳出されることがほぼ定着している。これは、1996年にEUレベルで開始された制度 (European Voluntary Service: EVS) の独語訳として「Europäischer Freiwilligendienst」が用いられていることから看取できる。しかし、FWDを「ボランティア制度」と訳出すると、我が国における「ボランティア」のイメージと、FWDにおける長期かつフルタイムの活動、という実像が必ずしも合致しないという問題も生じる。従って、本稿においては「市民参加の特殊な形態」という法律上の定義に従い (Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten, 16.05.2008, BGBl. I S.842)、「市民参加促進制度」を邦語訳とするが、基本的には、アルファベット表記を主として記述を進める。

<sup>3</sup> Jakob, Gisela, 2013, "Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft", *betrifft: Bürgergesellschaft* 40.

<sup>4</sup> FWD参加者は衣食住が保障され、社会保険、および「小遣い (Taschengeld)」を得る。無償の活動が原則とされているので、労働の対価としての「給与 (Gehalt; salary)」ではなく小遣いという扱いであり、その金額も年金保険料算定限度額の6%未満と定め

られている。

<sup>5</sup> 阪口功「市民社会—プライベート・ソーシャル・レジームにおけるNGOと企業の協働」, 大矢根聡編『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣, 2013年, 148頁。

<sup>6</sup> 蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会, 1988年。

<sup>7</sup> Putnam, Robert D., 2000, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York.

<sup>8</sup> Harvey, David, 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press.

<sup>9</sup> Evers, Adalbert, Klie, Thomas, Roß, Paul-Stefan, 2015, "Die Vielfalt des Engagements. Eine Herausforderung an Gesellschaft und Politik", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65. Jahrgang, 14-15/2015, pp.3-9.

<sup>10</sup> Anheier, Helmut K., Kehl, Konstantin, Mildener, Georg, Spengler, Norman, 2011, "Zivilgesellschafts- und Engagementforschung: Bilanz, Forschungsagenden und Perspektiven", Priller, Eckhard, Alscher, Mareike, Dathe, Dietmar, Speth, Rudolf (Hrsg.), *Zivilengagement: Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft*, S.119-133.

<sup>11</sup> Olk, Thomas, Klein, Ansgar, Hartnuß, Birger (Hrsg.), 2009, *Engagementpolitik: Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag, 2002, Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Drucksache, 14/8900.

<sup>13</sup> Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst, 28.04.2011., BGBl. I S.687.

<sup>14</sup> Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten, 16.05.2008., BGBl. I S.842.

<sup>15</sup> 一例として、Liebig, Reinhard, 2012, "Freiwilligendienste und Zivilgesellschaft. Ein Klärungsversuch", *Soziale Arbeit*, 7:261-268.

<sup>16</sup> Pierson, Paul, 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. 粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム』, 2010年。

<sup>17</sup> ハンブルクは中世後期以来、自由ハンザ都市として強大な権力を有する都市であり、1871年のドイツ帝国成立に際しても独立を維持し、現在では、州と市、双方の権限を併せ持つ「都市州」としての地位を与えられている。ドイツにおける全16州のうち、都市州として認められているのはベルリン、ブレーメン、ハンブルクのみである。このことはハンブルクの住民にとって誇りであり、正式名称を「自由ハンザ都市ハンブルク」と定めていることから明らかなように、「州」よりも「市」としての認識が強い。従って、本稿においては、「ハンブルク州」「ハンブルク市」といった表現を用いず「ハンブルク」の表現で統一する。ただし、「州補助金」「州官庁」といった用語については、SH州と用語を統一し、比較対象であることを明確にするため、便宜上、「州」を付した表現を用いるものとする。

<sup>18</sup> なお、FWDのルーツは19世紀にまで遡るとする見解も存在する (Notz, Gisela, 2012, „Freiwilligendienste“ für alle. Von der ehrenamtlichen Tätigkeit zur Prekarisierung der „freiwilligen“ Arbeit, Neu-Ulm: SPAK.). 例えば教会による散発的な呼びかけや、社会・労働政策として第1次世界大戦後に導入された制度 (Freiwilliger Arbeitsdienst)、および、ナチ政権のもと兵役とセットの義務労働とされた制度 (Reichsarbeitsdienst) との関連も指摘される。ただし本稿においては、これらの制度について深く立ち入ることはせず、後述の通り、歴史的背景として提示するにとどめる。

<sup>19</sup> Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres, 17.08.1964., BGBl. I S.640.

<sup>20</sup> Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres, 17.12.1993., BGBl. I S.2118.



<sup>21</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze, 27.05.2002., BGBl. I S.1667.

<sup>22</sup> 例えば「難民のための特別BFDプログラム」がある (Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben, 24.11.2015, Pressemitteilung: Bundesfreiwilligendienst in der Flüchtlingshilfe.)。ただし当該プログラムは難民自身も応募が可能であることなどから、難民は「自発的に」働くことでドイツに受け入れられるよう努力すべきと解釈されかねない、との批判も起こっている。

Brombach, Hartmut, 2015, “Freiwilligendienste und Flüchtlinge – eine Polemik”, *BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland*, 24/2015.

<sup>23</sup> 民間役務 (Zivildienst) は基本法第4条第3項に定められた兵役拒否権に基づき、1961年に開始された。福祉・介護施設における補助的業務を中心とする民間役務は、2011年に徴兵制が停止されるまで続けられた。なお、2002年の法改正については以下に詳述した。

渡部聡子「ドイツの奉仕活動制度 – 民間役務法 14c 条追加をめぐる議論を中心に –」, 『ヨーロッパ研究』, 東京大学大学院総合文化研究科・教養学部 ドイツ・ヨーロッパ研究センター, 第8号, pp.101-117, 2009年。

<sup>24</sup> Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst, 28.04.2011., BGBl. I S.687.

<sup>25</sup> Jakob, Gisela, 2014, “Ein Blick zurück in die Geschichte der Freiwilligendienste”, *BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland*, 06/2014.

<sup>26</sup> Pierson, Paul, 2004, *Politics in Time*, 粕谷祐子監訳『ポリテクス・イン・タイム』, 2010年, 前掲書, 38-61頁。

<sup>27</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache, 4/2138, S.2.

<sup>28</sup> Liebig, Reinhard, 2015, “Gemeinwohlorganisationen zwischen zivilgesellschaftlichen Zielsetzungen, ökonomischen Zwängen und staatlicher Einflussnahme am Beispiel der Freiwilligendienste”, Bibisidis, Thomas, Eichhorn, Jaana, Klein, Ansgar, Perabo, Christa, Rindt, Susanne (Hrsg.), *Zivil - Gesellschaft - Staat: Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung*, Springer, S.101.

<sup>29</sup> Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten, 16.05.2008, BGBl. I S.842, §2.

<sup>30</sup> Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst, 28.04.2011., BGBl. I S.687, §1.

<sup>31</sup> 2013年4月現在のデータでは、27歳以上のBFD参加者は旧西ドイツで18.6%、旧東ドイツでは76.5%と大きく差がある。ハースらはこの要因として旧東ドイツの失業率の高さを挙げ、27歳以上の年齢層はBFDを就労のアルタナティブとして利用していると指摘した。

Haß, Rabea, Beller, Annelie, 2013, *Experiment Altersöffnung im Bundesfreiwilligendienst: Ausgewählte empirische Ergebnisse 2013*, Heidelberg und Berlin: Centrum für soziale Investitionen und Innovationen.

<sup>32</sup> 森井裕一「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』第167号「安全保障・戦略文化の比較研究」, 日本国際政治学会, 2012年1月。

<sup>33</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache, 17/4803, S.1-2.

渡辺富久子「ドイツにおけるボランティアを助成するための法律」, 『外国の立法』第253号, 2012年9月, 86-109頁。

<sup>34</sup> Haß, Rabea, Serrano-Velarde, Kathia, 2015, “When Doing Good Becomes a State Affair: Voluntary Service in Germany”, *Voluntas*, Springer.

<sup>35</sup> Jakob, Gisela, 2013, “Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft”, a.a.O.

<sup>36</sup> 一例として、連邦家庭省のパンフレット (Bundesministerium für

Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2014, *Zeit, das Richtige zu tun. Freiwillig engagiert in Deutschland - Bundesfreiwilligendienst, Freiwilliges Soziales Jahr, Freiwilliges Ökologisches Jahr.*)、および委託調査 (Huth, Susanne (Koordination), 2015, *Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten.*, INBAS-Sozialforschung GmbH, Frankfurt am Main.) が挙げられる。

<sup>37</sup> なお、特に記載のない限り、新制度のBFDにおける福祉分野、環境保護分野の活動については、その範疇に含まない。また、ドイツ国内において実施される活動を対象とすることとし、ドイツ国外で実施されるJFDは、分析に含まない。

<sup>38</sup> 2014/2015年のFWD参加者数は、FSJに約53,000名、FÖJに約2,800名、海外JFDに約3,400名、BFDに約35,000名と報告されている。

Huth, Susanne, 2015, *Abschlussbericht*, a.a.O., S.18.

<sup>39</sup> 民間福祉団体について、邦語では以下の文献が詳しい。

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

<sup>40</sup> 連邦家庭省の補助金は、使途が「教育的指導」のみに限定されており、活動領域を問わず、原則、全ての認定された受入先に支給される (Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP), 16.01.2012, GMBI. S.142.)。

<sup>41</sup> フースらの調査によれば、民間福祉団体およびその下位団体、宗教団体、地方自治体等の「法律上に定められた運営主体 (Geborene Träger)」は、州管轄庁によって認定される運営主体 (Gekorene Träger) と比べ連邦集権的に組織されている。Huth, Susanne, 2015, *Abschlussbericht*, a.a.O., S.19.

<sup>42</sup> FÖJの運営主体の中には、BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) やNABU (Naturschutzbund Deutschland) 等の大規模かつ連邦組織をもつ団体も含まれるが、州管轄庁によって運営主体として認定されており、FSJのように法律上に定められた運営主体ではない。

<sup>43</sup> Huth, Susanne, 2015, *Abschlussbericht*, a.a.O., S.17-22.

<sup>44</sup> Rahbach, Andrea, Wüstendörfer, Werner, Arnold, Thomas, 1998, *Untersuchung zum Freiwilligen Sozialen Jahr, Stuttgart-Berlin-Köln*, S.47-48.

<sup>45</sup> Olk, Thomas, “Freiwilligendienste zwischen zivilgesellschaftlicher Organisation und staatlichen Rahmenbedingungen”, Bibisidis, Thomas, et al. (Hrsg.), 2015, *Zivil - Gesellschaft - Staat*, a.a.O., S.5.

<sup>46</sup> 一例として、FÖJ開始直後から取り組まれてきた「代表者システム」が挙げられる。FÖJ参加者の要望を連邦および州の政策に反映させるため、連邦全体の参加者の中から、まずセミナー・グループごとに2名が選出され、次に州代表、最終的には5名の連邦代表が選出される。連邦代表は年2回の代表者会議に出席し、政治家との意見交換も行う。当該システムは、参加者の自己決定と自治を促すとして、FÖJが掲げる「持続可能な教育」の礎と位置づけられている。FSJにも類似のシステムが存在するが、連邦レベルでの統一的組織は存在しない。Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Fachtagung „Freiwillig gestalten – erste Evaluationsergebnisse und aktuelle Entwicklungen der Freiwilligendienste“, Tagungsdokumentation, Berlin, 18.-19. 11. 2013., S.103-115.

<sup>47</sup> Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

<sup>48</sup> モデル計画内においては「第3セクター, Dritte Sektoren」と表現されているが、我が国における「第3セクター」とは、多くの

場合、明治以来の伝統を持つ公益法人の他、政府や自治体による団体を指すことが多く、サラモンとアンハイヤらによるNPO論でも「疑似政府組織 (QUANGOS, quasi-nongovernmental organizations)」としてNPOとは区別されている(安立清史『福祉NPOの社会学』, 東京大学出版会, 2008年, 31頁)。そのため直訳は適切ではないと考え、「非営利団体」の語を用いた。また、ツィマーによれば、ドイツにおいても「Dritte Sektoren」という語が日常的に用いられることは少なく、NPO、NGOといった口語的に用いられる表現を含め、法律上はそのほとんどが「非営利目的の団体, Nicht wirtschaftlicher Verein」(Bürgerliches Gesetzbuch, BGBI. I S. 42, 02.01.2002, § 21) に分類される。(Zimmer, Annette, 2007, *Vereine – Zivilgesellschaft konkret*, Wiesbaden, S.18-20, S.38.) SH州の関連資料および聞き取り調査においても、「第3セクター, Dritte Sektoren」という表現と「Verein」という表現は混在しており、ほぼ同義に用いられている。従って、以降、特に記載のない限り、「Verein」と表現される場合であっても、訳語としては「非営利団体」を用いるものとする。

<sup>49</sup> Balzer, Brigitte, Lake, Andreas, Lauenstein, Ulsula, 1995, *Modellversuch Freiwilliges Ökologisches Jahr in Schleswig-Holstein im Auftrag des schleswig-holsteinischen Ministeriums für Natur und Umwelt und des Bundesministeriums für Frauen und Jugend; Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung über die Modelljahre 1991/92 bis 1993/94*, Jugendpfarramt der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche FÖJ-Verwaltungsstelle.

<sup>50</sup> FÖJ-Ausschuss Schleswig-Holstein, *FÖJ-Konzeption*, 19.01.2005, 03.05.2007, 30.09.2010.

Balzer, Brigitte, et al., 1995, *Modellversuch Freiwilliges Ökologisches Jahr*, a.a.O., S.12, 92-100.

<sup>51</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 13/455, S.1.

<sup>52</sup> 気候変動プロジェクト等の短期プログラムやEUの枠組みを利用した補助金等の短期的な助成、および、寄付金は除く。

<sup>53</sup> ハンブルク環境省 (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt) ファルティン氏 (Susanne Faltin) への聞き取り調査, 2015年7月29日。

<sup>54</sup> Hamburger Abendblatt, „Einfach toll - ein Jahr für die Umwelt“, 18.01.2006.

<sup>55</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 17/978, S.1-2.

<sup>56</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 15/472, S.12.

<sup>57</sup> 必要経費とは、具体的には参加者の「小遣い」、住居費、社会保険費、交通費等、1年間の活動に必要な費用を指す。連邦家庭省からの補助金は「教育的指導」、すなわちセミナーの運営のみに使途が限定されており、州に関わらずほぼ同額であるため、ここでは連邦の補助金については除外し、その他の必要経費がどのように調達されているかについて述べるものとする。

<sup>58</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 17/978, 18/5515.

<sup>59</sup> なお、図2-1および図2-2においても、連邦の補助金については除外している(注57を参照)。

<sup>60</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 15/472より作成。

<sup>61</sup> 2001/2002年度における受入先詳細データより作成 (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 18/5515)。なお、負担割合は年度により若干の変動が見られる。

<sup>62</sup> 一例として、Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 15/2512, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 17/641, 17/3835等が挙げられる。

<sup>63</sup> 森井裕一「EUの展開とドイツの役割」『国際問題』第641号, 2015年5月, 39-48頁。

<sup>64</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, 29.07.2009, BGBI. I S.2248,

§109.

<sup>65</sup> 債務ブレーキ条項については、以下の文献を参照。

田尾真一「ドイツにおける州政府の財政規律－財政安定化評議会による予算監視と財政再建－」日本地方財政学会編『日本地方財政学会研究叢書 第22号 原子力災害と地方自治の財政運営』, 勁草書房, 2015年, 60-81頁。

森井裕一「欧州危機とドイツ政治」『海外事情』5月号, 2012年, 18-33頁。

渡辺富久子「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(2)一財政赤字削減のための法整備一」『外国の立法』第246号, 2010年, 86-101頁。

<sup>66</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/517.

<sup>67</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, 29.07.2009, BGBI. I S.2248, § 143d.

<sup>68</sup> 田尾真一「ドイツにおける州政府の財政規律」, 前掲書, 74頁。

<sup>69</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/108, 20/3978.

<sup>70</sup> Olk, Thomas, “Freiwilligendienste zwischen zivilgesellschaftlicher Organisation und staatlichen Rahmenbedingungen”, Bibisidis, Thomas, et al.(Hrsg.), 2015, *Zivil - Gesellschaft - Staat*, a.a.O., S.17.

<sup>71</sup> Bibisidis, Thomas, “Die Integration von jungen Menschen aus benachteiligten Lebensverhältnissen in den Jugendfreiwilligendiensten - Eine Bestandsaufnahme”, Bibisidis, Thomas, et al.(Hrsg.), 2015, *Zivil - Gesellschaft - Staat*, a.a.O., S.249-259.

<sup>72</sup> 今日の正式名称は「90年連合/緑の党(Bündnis 90 / Die Grünen)」。

<sup>73</sup> Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2009, 22.04.2009, S.109-116.

<sup>74</sup> デンマーク系少数民族を代表する政党であるSSW (Südschleswigscher Wählerverband) について、邦語では以下の文献が詳しい。

小峰総一郎『ドイツの中の《デンマーク人》－ニューダールとデンマーク系少数民族教育－』, 学文社, 2007年。

<sup>75</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/128, 17/216, 17/480.

<sup>76</sup> Koalitionsvertrag 2012 bis 2017 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Schleswig-Holstein, Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Schleswig-Holstein und dem Südschleswigschen Wählerverband Landesverband, 09.06.2012, S.41.

<sup>77</sup> 図3-1および図3-2における「参加者数」とは、該当年度に実際に参加者の受入れを行った実績のある受入枠 (Plätze) の数を示している。参加者数とはほぼ同数となるが、年度途中で参加・中止する場合もあり、厳密には若干の誤差がある。また、州から受入先として認定を受けた団体 (Einsatzstellen) であっても、必ずしも毎年受入れを行うわけではなく、またひとつの団体が2名以上の参加者を受入れる場合もあるため、認定受入先数と実際の受入数は異なる。

<sup>78</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 15/472, 15/2512, 17/1108, 18/40およびSH州環境省 (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein) ホルスト氏 (Christiane Holst) への聞き取り調査 (2015年7月31日) を基に作成。

<sup>79</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 18/429.

<sup>80</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 18/5515.

<sup>81</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 19/2907.

<sup>82</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 19/6157.

<sup>83</sup> Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, *Hamburger Strategie für freiwilliges Engagement 2020*, 04.08.2014.

<sup>84</sup> Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, *Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ) in Hamburg: Durchführungsbestimmungen Rahmenbedingungen und Qualitätsstandards*, Februar 2014.

<sup>85</sup> ハンブルク環境省のファルティン氏によれば、例えばグリーンピース等の大規模な環境保護団体がこれに該当する。

<sup>86</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 17/978, 18/5515, 19/2907およびハンブルク環境省ファルティン氏への聞き取り調査（2015年7月29日）を基に作成。

<sup>87</sup> SH州FÖJ 運営主体のフィッチェン所長（Birgitt Fitschen, Jugendpfarramt der Ev. Luth. Kirche in Norddeutschland, 2015.7.30）およびSH州環境省ホルスト氏への聞き取り調査による。

<sup>88</sup> ハンブルク環境省のファルティン氏への聞き取り調査（2015年7月29日）による。

## Resume

# Die Analyse von Pfadabhängigkeiten im Bereich der Freiwilligendienste - Empirische Befunde aus Schleswig-Holstein und Hamburg -

WATANABE Satoko

Die gesetzlich geregelten Freiwilligendienste (FWD) in Deutschland werden oft im Kontext der Theorien von Zivilgesellschaft analysiert, da sie offiziell als besondere Form bürgerschaftlichen Engagements gelten. Diese theoretische Zuordnung hat bei der Entwicklung der FWD eine entscheidende Rolle gespielt. In der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus jedoch nicht auf der konzeptionellen Zuordnung des FWD zum Bereich der Zivil- oder Bürgergesellschaft, sondern darauf, wie die praktische Organisation und die politischen Entscheidungen Einfluss auf die Entwicklung des FWD ausgeübt haben. Hierdurch werden einerseits begriffliche Engführungen vermieden und andererseits neue Perspektiven der FWD-Forschung erschlossen.

Den Hintergrund der gegenwärtigen Diskussion bildet die Einführung des neuen Bundesfreiwilligendienstes (BFD) im Jahr 2011, nachdem der Grundwehr- und der Zivildienst ausgesetzt worden waren. Fortan gab es mit dem BFD und den traditionellen Jugendfreiwilligendiensten (JFD) zwei Säulen freiwilliger Betätigung, die in unterschiedlichen Kompetenzbereichen des Bundes betreut wurden. Der BFD wird oft im Zusammenhang mit dem Ausbau des Sozial- oder Wohlfahrtsstaates dargestellt, weil sich damit die Zuständigkeiten des Bundes erweitert haben. Das Verständnis von BFD und JFD als einander gegenüberstehende Systeme hat dazu geführt, dass man einerseits die Vielfalt von Strukturen des JFD und andererseits die gemeinsamen historischen Wurzeln von BFD und JFD allmählich aus dem Blick verloren hat. Folgt man der *path-dependence-Theorie* (P. Pierson, 2004), die die gegenwärtige Erscheinungsform eines Phänomens aus dessen Genese erklärt, ist es notwendig, die geschichtliche Entwicklung von BFD und JFD im Zusammenhang zu betrachten.

Ein Blick auf die Gründungszeit des FWD (1964) zeigt die zwei Faktoren, die für die gegenwärtige Situation der FWD von Bedeutung sind:

Erstens war das Prinzip der *Gleichstellung* wichtig. Hierdurch verfolgte man das Ziel der gesellschaftlichen Integration benachteiligter sozialer Gruppen. Zu Beginn wurde

versucht, die freiwilligen Aktivitäten im Rahmen des FWD und die Betätigung Auszubildender einander anzugleichen; danach wurde immer wieder versucht, z.B. den Wohlfahrtsbereich und den Umweltbereich, Männer und Frauen, aber auch jüngere und ältere Engagierte gleichzustellen. Die normative Zielvorgabe der *Gleichstellung* kann demnach bis heute als treibende Kraft für die Ausgestaltung der FWD betrachtet werden. Zweitens hat die Einrichtung eigenständiger *Träger*, wodurch der FWD vom Reichsarbeitsdienst unter der NS-Regierung entkoppelt wurde, dazu geführt, dass Leistungen, Strukturen und Praktiken je nach *Träger* zum Teil stark variieren. Der *Träger* ist die spezifische Organisation des FWD, der einerseits für die Zusammenarbeit mit den Einsatzstellen zuständig ist und andererseits den Ansprechpartner für die TeilnehmerInnen darstellt. Die so angestrebte Pluralität und Diversität verdient es, genauer analysiert zu werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, wie sich die jeweiligen organisatorischen Voraussetzungen in einer je unterschiedlichen Entwicklung niedergeschlagen haben. Als Fallstudien werden dazu empirische Befunde zum FWD im Bereich Umweltschutz, speziell zum Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) in Schleswig-Holstein und Hamburg, analysiert. Das FÖJ bietet sich für eine Vergleichsanalyse besonders an, da die jeweiligen Schwerpunktsetzungen in Bezug auf das FÖJ variieren und dennoch eine hinreichende Vergleichbarkeit gegeben ist. Um den Einfluss der Anfangssituation auf die Entwicklungsprozesse in beiden Ländern zu klären, wird zur Vergleichsanalyse die *path-dependence-Theorie* herangezogen.

Das FÖJ in Schleswig-Holstein wurde anfänglich als „FÖJ im Dritten Sektor“ definiert. Es wurde weitgehend auf verbandsorientierte Einsatzstellen beschränkt; daneben wurde die Tätigkeit in kleineren Umweltschutzverbänden gefördert. Bei der Anerkennung von Einsatzstellen haben die Entscheidungen des *FÖJ-Ausschusses* eine wichtige Rolle gespielt. Die jeweiligen Landesregierungen haben den Ausbau des FÖJ

tatkräftig unterstützt, jedoch schwankten die Landeszuschüsse unter den wechselnden Regierungen zum Teil erheblich. So sanken die Zuwendungen zuletzt aufgrund der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2010, worauf hin die Konzeption des FÖJ in Schleswig-Holstein geändert wurde, was zur Anerkennung finanzkräftiger öffentlicher und privater Einsatzstellen führte, um so die Zuschüsse des Landes reduzieren zu können.

Das FÖJ in Hamburg konnte zu Beginn auf keine vergleichbaren Initiativen setzen. Als letztes Bundesland führte Hamburg das FÖJ ein, wobei die Umweltbehörde als *Träger* festgelegt wurde. Weil die Landeszuschüsse gering waren, wurden sowohl Privatunternehmen als auch öffentliche Einrichtungen als Einsatzstellen anerkannt. Die Umweltbehörde unterscheidet die Zuordnung der Einsatzstellen entsprechend ihres Finanzierungssystems: Einsatzstellen innerhalb der Umweltbehörde werden vollständig finanziert, Einsatzstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen tragen die Kosten selbst, die Einsatzstellen in Vereinen, Verbänden oder Stiftungen tragen etwa die Hälfte der Kosten. Der Umfang des FÖJ in Hamburg ist verhältnismäßig klein, die Organisation weist jedoch eine hohe Kontinuität auf.

In der aktuellen Beziehung zwischen FÖJ und BFD in beiden Ländern lassen sich die Auswirkungen der jeweils unterschiedlichen Entwicklungen beobachten. Während der FÖJ-*Träger* in Schleswig-Holstein versucht, Konzepte im Bereich Umweltschutz zusammen mit dem BFD zu entwickeln oder z.B. gemeinsame Seminare anzubieten, ist der FÖJ-*Träger* in Hamburg zurückhaltender, was die Zusammenarbeit mit dem BFD angeht. Entsprechend hängt die Leistung des neuen BFD davon ab, ob die bereits etablierten FÖJ-*Träger* Kapazitäten und Infrastrukturen für den BFD bereitstellen.

Die zwei Fallstudien zeigen, dass die jeweiligen institutionellen Voraussetzungen und politischen Entscheidungen eine wichtige Rolle bei der unterschiedlichen Entwicklung des FÖJ gespielt haben. Die mit Hilfe der *path-dependence-Theorie* aufgedeckten Entwicklungslinien müssen als ein wesentlicher Faktor verstanden werden, die das Gesamtsystem der FWD maßgeblich beeinflusst haben.