

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—

渡部聡子

はじめに

ドイツの「奉仕活動制度 (Freiwilligendienste)」は、若者の長期ボランティア活動を政府が支援し、促進するための制度である。これは連邦法に定められた公的な制度であり、「市民参加 (bürgerschaftliches Engagement) の特殊な形態」と位置づけられている¹。「特殊」とされる点としては、第1に、社会保障、生活費、年次休暇などの参加者の待遇、教育・指導方法、適用される税制など、あらゆる項目が詳細に定められていることがある。第2に、参加者—運営主体 (Träger)—受入先 (Einsatzstelle) で成る「三角構造」の存在がある。運営主体は、参加者とその受入先となる NGO などの2者を調整し、監督する。また、1年間のフルタイム労働という継続的かつ長期の任期や、参加者が定期的に行われるセミナーに参加して業務への理解を深めることができる点も特徴的である。

代表的な奉仕活動制度は、社会福祉奉仕活動制度 (Freiwilliges Soziales Jahr: 以下 FSJ) および環境保護奉仕活動制度 (Freiwilliges Ökologisches Jahr: 以下 FÖJ) である。FSJは1964年の「FSJ促進法²」施行以来、病院や介護施設、児童保護施設といった社会福祉分野において、FÖJは1993年の「FÖJ促進法³」以来、環境保護団体、農場、自然保護区域といった環境保護分野において実施されてきた。27歳以下で義務教育を終えた男女は誰でも参加できるが、参加者のほとんどが19～20歳である。彼らの多くは、FSJ・FÖJを将来の進路を決めるための機会として活用しており、受入先 NGO も若い人材が活動することを歓迎している。これらの制度は、枠組みは連邦法によるものでありながら実際に運営しているのは NGO であり、政府が過度に干渉することなく市民参加を支援している成功例として高い評価を受けてきた⁴。

2002年には、この奉仕活動制度をさらに拡充する目的で FSJ・FÖJ 促進法の大幅な改正が行われ、それにもともなって民間役務法⁵に14c条が追加された。民間役務 (Zivildienst) とは、兵役を拒否した若者が軍隊における任務の代わりに福祉施設などにおける活動を義務付けられるものであり、自発性を前提とする FSJ・FÖJ とは全く異なるものである。しかし14c条は兵役拒否者が奉仕活動制度に参加することを民間役務の代わりとして認めるという規定であり、この異なる2つの制度を結び付けようとする試みであった。本稿においては、この14c条に焦点を当て、導入の背景として現代ドイツにおける徴兵制をめぐる問題を示しつつ、運営主体が導入に懸念を表明しながらも結局はその容認に至った経過を通して奉仕活動制度の実態と今後の展開を考察していく。

1. 14c条の背景

2002年のFSJ・FÖJ促進法および民間役務法改正は、奉仕活動制度をより利用しやすく魅力ある制度にし、対象者も拡大するという内容であった。たとえば活動期間・年齢・学歴の柔軟化、スポーツ団体や文化財保護施設などへの活動分野の拡充が図られている。なかでも最大の変革が「兵役拒否者として認定された者はFSJもしくはFÖJに最低12ヶ月以上参加することによって民間役務に従事する義務を免除される」と定めた民間役務法14c条の追加である。これまでFSJ・FÖJへの参加は兵役の代替として認められていなかったため、兵役の任期に加えてさらにもう1年奉仕活動制度に参加しようとする男性は少なく、参加者のおよそ7.5～9割が女性という状況があった⁶。14c条の意図はこうした障壁を取り払うことであったが、それはあくまで一面でしかなく、背景には徴兵制と兵役拒否、ひいては民間役務をめぐる複雑な状況が絡んでいる。

14c条を考察するにあたり、徴兵制と兵役拒否の文脈は欠かすことのできない視点である。まず前提として、ドイツには1956年以来徴兵制が存在しており、18歳以上の男性は兵役に就く義務がある⁷。この義務を良心的理由から回避しようとする者が兵役拒否者であり⁸、彼らが兵役の代わりに従事する福祉活動が民間役務⁹である。彼らは、特に国土防衛の意義に重点が置かれた冷戦期においては、厳しい認定審査と長い任期を課せられ、「無責任な怠け者」「臆病者」という社会的評価にも耐えなければならなかった¹⁰。しかし冷戦の終結と東西統一を経ているまや欧州統合の主要なアクターとなったドイツにおいて、徴兵制は転換点を迎えている。連邦軍の存在意義が国土防衛から紛争解決へと移るなかで、兵役従事者がたった数ヶ月の訓練ののちに臨むには高度かつ複雑すぎる任務が増えており、したがって海外派遣にあたるのはほとんどが職業軍人である¹¹。2007年8月現在、ドイツ連邦軍250,827名のうち職業軍人の割合は実に75% (188,827名)を占めており、兵役を自発的に延長して軍事任務に就く10% (23,450名)を除けば、軍事兵役従事者は15% (38,550名)に過ぎない¹²。

こうした現状から徴兵制の役割に疑問が呈されているばかりでなく、「防衛公平 (Wehrgerechtigkeit)」の機能不全も指摘されている。防衛公平とはできる限りすべての男性が平等に徴兵されなければならないという意味であり、軍隊を文民統制し民主主義を守るという徴兵制の重要な根拠となる原則である¹³。しかし、現在の召集状況は平等な国民皆兵とは程遠い¹⁴。2005年のデータを基に概算すると、兵役適齢とされる19歳男性人口481,300名¹⁵のうち、軍事兵役に就いているのはわずか14% (68,428名)であり、民間役務従事者14% (68,392名)と、14・14a～c条を利用して代替役務に従事している者(計5,243名)を加えたとしても、軍事兵役・民間役務・代替役務の何らかの活動を強いられているのは同年齢の29% (142,063名)にとどまっている。それ以外のおよそ70%の若者は、さまざまな例外条項により免除・猶予の扱いを受け、いずれの徴兵義務にも服していないのである。たとえば聖職者、重度の心身障害者、兵役義務が原因で死亡した父母兄弟やすでに兵役義務を終えた2人以上の兄弟を持つ者、妻子のある者は兵役義務を免除される。また、選挙に立候補中の者、家庭上、経済上または職業上の理由により過酷な状況に置かれると認定された者、特定の教育課程が中断されるおそれがある者、警察業務に就く者なども兵役義務を猶予される¹⁶。これらの免

除・猶予は書類審査で簡単に申請できる。

このように連邦軍の役割は国防からよりグローバルな危機管理・紛争予防へと変化しており、徴兵制維持の必然性は失われつつある。辛うじて文民統制という役割が強調されてはいるが、連邦軍における定員の縮小、兵役義務の免除や猶予の簡略化によって、平等な徴兵が実現しているとは言い難い。そこで10年以上前から兵役を廃止しようという議論が軍事専門家、世論、平和団体など各方面から起こってはいるのだが、廃止へ至るまでには相当時間がかかると見なされている。その主な理由として挙げられるのは、介護・福祉事業が民間役務従事者に依存している構造である。民間役務の従事施設の70%以上が福祉サービス諸団体（Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege¹⁷）に委託された病院や福祉施設であり、これらの機関にとって職員を雇うより安価で若い労働力である民間役務従事者は「社会的英雄（Sozialhelden）」¹⁸と評価すべき存在である。ヤックス（Jax, 2006）によれば、仮に民間役務が廃止された場合、75,000名の労働力が不足することになる¹⁹。福祉事業への打撃を考慮すれば、民間役務とセットの徴兵制を簡単に廃止することはできないのである。このように、徴兵制はその必然性に疑問が呈されていながらも短期的には廃止できないというジレンマに陥っており、このジレンマからの脱却を目指して考案されたのが民間役務法14c条であった。同条項の意図するところは主に2点ある。第1に、男性も奉仕活動制度に参加しやすい環境を整え、極端に女性に偏った現在の男女比率を変えていくこと、第2に、将来的に徴兵制が廃止されることも視野に入れ、民間役務が果たしている役割を奉仕活動制度に移行しようとするのである。

2. 14c条をめぐる議論

14c条の導入をめぐり、奉仕活動制度の運営主体や受入先のNGOは「義務」と「自発性」が混在し、その境界が曖昧なることを警戒した。奉仕活動制度の参加者はあくまでも自らの意志で参加を決定することが前提であるが、14c条の参加者は兵役という「義務」を回避する目的で参加してくる。また、同制度はナチス時代に義務労働に変質させられたため²⁰、国家の義務と結びつくことはその過去を思い起こさせるセンシティブな事態である。したがって、受入団体の多くが「奉仕活動制度のアイデンティティーとその社会認識が傷つけられ、政府が制度を支援する目的が混乱する可能性がある²¹」として14c条に対する懸念を表明した。

しかしこうした懸念は法改正それ自体に反対するというよりはむしろ、14c条が将来的な奉仕活動制度の義務化へのステップとなることを認めないという強い意思表示であったと考えられる。それというのも、兵役義務のある男性が奉仕活動制度を利用しにくい状況はこれまでも男女平等の観点から問題視されており²²、その点において、14c条の必要性はすでに合意が得られていたものであったからである。男性が徴兵制によって不当に参加の機会を奪われてきたことは事実であって改善の必要は自明であり、奉仕活動制度の発展のために男性の参加促進がひとつの鍵であることは受入団体も認めるところであった²³。さらにいえば、FSJの受入団体・運営主体のほとんどが福

社サービス諸団体と関係しており、民間役務の従事施設と利害をほぼ同じくしている。FSJの受入先にとって将来的な徴兵制の廃止にともなう民間役務の従事施設の困窮は決して対岸の火事ではない。つまりこの議論は「自発性」対「義務」といった単純な2項対立の構造ではないのである。以上の観点から、奉仕活動制度関係者の懸念はあくまで奉仕活動制度の義務化を否定するものであり、14c条それ自体を否定するものではなかったと考えられる。奉仕活動制度の義務化に関しては調査グループ「民間役務の将来」による勧告ではっきりと否定されており²⁴、義務化に向けて法的な枠組みを整えることを提案した自由民主党(Freie Demokratische Partei: 以下FDP)の法案も連邦議会で否決されている²⁵。さらに2003年8月15日には、奉仕活動制度を義務化した制度(allgemeiner Dienstpflicht)の導入は基本法第12条2項および12a条(労働の自由)に違反しており、基本法の改正を前提にしなければ許容されないという報告がなされた²⁶。この報告は、14c条の追加が奉仕活動制度の義務化に結びつくことが非現実的であることをより明確にしたといえよう。

奉仕活動制度の関係者はまた、14c条によって男性が参加しやすくなるのは良いとしても、逆に女性の参加の機会が損なわれるのではないかとこのことを危惧した。自発的に制度に参加しようとする女性が「義務」としての兵役の代わりに14c条を利用する男性によってその機会を奪われるという事態が起これば、奉仕活動制度の「自発性」に深刻な影響が及ぶという議論である。これは前述の危惧よりも実質的な問題になりえる予想である。次節で詳しく述べるように、通常のFSJ・FÖJの資金構造は連邦家庭省(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)や州からの補助金、運営主体および受入先の自己資金から成るが、14c条受入先の資金構造は主に連邦民間役務庁(Bundesamt für den Zivildienst)からの補助によるものである。連邦家庭省からの補助金は「青少年計画(Kinder- und Jugendplan)²⁷」に基づいており、FSJで参加枠当たり72ユーロ、FÖJで153ユーロ/月であるのに対し、民間役務庁からの補助金は最高額421.50ユーロ/月、平均400ユーロと比較的高額であり、資金構造によっては14c条受入先として認定された方が受入先自身の負担が少なく済むことになる。応募者数が受入先数を大きく上回る現状がある以上、14c条利用者が優先的に採用されれば女性が採用されにくくなるという副作用が起これると考えられたのである。

このような参加者の男女構成について扱っているのが、法律改正から4年後に発表された連邦家庭省の委託調査²⁸である。これによれば、参加者全体に占める女性の割合は依然として高いものの、男性の割合は確実に増加している。FSJにおける男性の割合は2001/2002年度から2003/2004年度の間12%から24%へと倍増し、FÖJでも同様に、27%から32%にまで増加した。14c条利用者を除いた男女比率は法律改正後3年を経てもほとんど変わっておらず、男性割合の増加のほとんどが兵役拒否者の参入による影響である。しかしこのことによって受入先や参加者に顕著な影響が見られたわけではなく、およそ90%の受入先が「特に変化はない」とアンケートに回答している。また、参加者の動機に関する調査では、女性と14c条利用者を除く男性が「社会福祉分野/環境分野のために何かしたい」「大学や職業教育へ向けてのチャンスを広げたい」「実践的な経験がしたい」などを主な動機として挙げたのに対し、14c条利用者の68%は「代替役務を免除される」ことを動機として挙げている。こうした動機の違いが

受入先の環境に悪影響を及ぼすのではないかという疑問も生じるが、FÖJの運営主体連邦代表のゴース氏(Hinrich Goos)によれば、受入団体が民間役務と奉仕活動制度で重複している場合が多いためにそもそも民間役務従事者と奉仕活動制度の参加者が同じ受入先で働くということはそれほど珍しくなく、実際に活動を開始すれば、いわばきっかけに過ぎない「動機」が現場で悪影響を及ぼす例はほとんど見られないと言う²⁹。それを裏付けるように、将来もボランティアに携わる意志があるかというアンケートに対する回答は、女性・男性・兵役拒否者間でほとんど差がない。

この調査結果を見る限り、女性の参加が甚だしく奪われるという事態が引き起こされているわけではなく、現場の混乱もほとんど見られない。したがって、結果的には14c条の導入によって民間役務庁からの資金が増加し、受入先数も増加することは歓迎され、兵役拒否者の受け入れによって男性に参加の機会が与えられることもおおむね肯定的に受け止められた³⁰。徴兵制の廃止と、それに向けた奉仕活動制度の促進の必要性というセットはもはや自明であって³¹、それが「自発性」を基盤とする制度の性格を傷つけるという議論はほとんど名目上のものとなってきている。

しかし、委託調査の結果が14c条による影響のすべてであろうか。この調査は連邦全体の統計によるものであって、多様な実態を持つ奉仕活動制度の各現場の状況までを反映するものではない。そもそも奉仕活動制度は法的な枠組みが統一されていても実際の運営は各州に設置された運営主体や各NGOの方針により異なってくる。FSJとFÖJもその歴史や成立の経緯、関係機関によって性格が異なっており、運営の基盤である資金構造にも大きな違いがある。運営主体・受入団体となっているNGOなども様々である。このようにそれぞれの場合によって条件が異なっているのにも関わらず、ひとつの州、ひとつの制度のケース・スタディを用いてミクロな視点から14c条を検討する研究は未だ存在していない。そこで次節においては、運営主体の方針を決定づける重要な要因のひとつとして資金構造に着目し、事例研究に基づいてその影響を示すことを試みる。

3. 事例研究 —シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州におけるFÖJ—

ここでは14c条導入による資金構造の変化に着目し、全国でも最高額に近い補助金をもってFÖJを支援してきたシュレースヴィヒ・ホルシュタイン州(以下SH州)の方針が変化していく経過を辿り、そこに示される14c条の影響を検討していく³²。

3-1. 資金構造

奉仕活動制度の資金構造は複雑で多様である。資金は連邦家庭省の補助金、連邦民間役務庁の補助金、州管轄省の補助金、EUからの補助金、寄付金、受入団体からの出資金など様々な可能性がある。そうした資金源がどのように各運営主体の財政を支えているかということは、制度、州、参加者構造、受入先の性格などによってまた異なってくる。さらに14c条の導入後はこの多様化に拍車がかかっている。

公的な資金源としては、まず連邦家庭省の補助金がある。家庭省の補助はFSJ・FÖJの約8割が受けており基礎的な財源のひとつであるが³³、その用途は年間25日間

のセミナーを開催するための経費 (pädagogische Begleitung: 教育的指導) に限定されている³⁴。次に、州管轄省の補助金があるが、補助の有無、金額、用途は州により、また制度によって異なる。たとえば、FÖJの場合はすべての州で補助を受けているが、FSJの場合は全く補助を受けていない運営主体が7州あり、受けている金額もFÖJに比べ少ない。参加者1人あたりが1ヶ月に受ける金額で比較すると、FSJでおよそ16.50～440ユーロ (平均225ユーロ)、FÖJで200～900ユーロ (平均360ユーロ)³⁵となり、平均値だけでも140ユーロ近い差がある。この差は両制度の資金構造によるものである。FSJには40年以上の歴史があり教会や財団からの寄付金が集めやすく、介護・福祉の分野に携わる施設は介護保険からも資金提供を受けることができるため、受入団体の財政に余裕がある³⁶。したがってFSJの受入団体はこれらの自己資金から多くの出資をしている。これに対しFÖJの受入先は小規模な団体が多く、FSJのように介護保険から再び資金提供を受けることも多くの寄付金を集めることも難しいので、すでに財政的な問題を抱えている場合がある。そのため、FÖJはその資金の多くを州の補助金に強く依存する傾向がある³⁷。

14c条を利用して奉仕活動制度 (FSJ・FÖJ) に従事する兵役拒否者のためには、連邦民間役務庁が補助金を提供する。14c条利用者の受入先として認定された団体は、月に最高で421.50ユーロ (平均400ユーロ) の補助を受けることができる。州補助金の平均額と比較するとかなり高額なように見受けられるが、見落としとしてはならないのは14c条利用者の受入先は連邦家庭省や州の補助金を重ねて受けることができないという点である。さらに、民間役務庁の助成対象となるのは教育的指導、社会保障費、小遣いのみであり、住居費と食費は対象外である。また、助成対象となる細目を提示しきれない場合、最高額の421.50ユーロが受けられないばかりか、平均の400ユーロ以下の支給を受ける可能性もある。

ここで資金構造をまとめると、FSJ・FÖJはともに連邦家庭省の補助金を教育的指導のために用いており、参加者にかかるコスト (社会保障費・住居費・食費・小遣い³⁸など) は、FSJの場合は自己資金から、FÖJの場合は州の補助金からその多くを調達している。そして、14c条利用者の受入先は民間役務庁の補助金によって教育的指導・社会保障費・小遣いを調達するが、家庭省や州の補助金を重ねて受けることはできないので、住居費・食費などは自己資金や寄付に頼る必要がある。奉仕活動制度の資金構造は、公的資金と、出資による自己資金やロバート・ボッシュ財団³⁹をはじめとする基金・財団の補助、寄付金との組み合わせによる「ミックス構造」であり、それぞれの州 (運営主体) によってその構造は非常に多様である。14c条はこうした多様性を内包しながら一斉に導入されたのである。

3-2. シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州におけるFÖJ

ここでSH州におけるFÖJの歴史を概観し、近年の州予算・受入先数を示していく。1980年代半ば、全国の教会組織、政党、青年団体、環境保護団体などからFSJの新しい形態として環境分野での奉仕活動制度を設立しようという動きが起こった。連邦レベルの立法に備えて当時の連邦家庭省の助成と調査チームのもとでモデル計画が開始された。1988年にニーダーザクセン州、1990年にバーデン・ヴュルテンベルク州でそれ

ぞれモデル計画が行われたのち、家庭省はさらに、非営利組織、いわゆる「第3セクター」のみで構成されたモデルケースを求め、その結果SH州が選出された。同州においては州の文化省と環境保護団体、青年団体、教会組織などが中心となって1988年より協議をすすめており、その受入先構成は環境保護団体や青少年団体などの非営利団体のみであった。運営主体も、連邦・州と関わりの薄い、北エルベ教会(Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche: 以下NEK)が選ばれた。1990年、連邦家族省と州の環境省が50%ずつ出資することに合意してモデル計画が開始された⁴⁰。若者の関心は高く、30名の参加枠に対し、1991年度は700名、1992年度は800名弱の応募があった。

モデル計画の極めて肯定的な評価を受けて、SH州の環境省が1992年「FÖJの連邦レベルでの導入に向けた法案」を提出し、1993年9月1日、「FÖJ 促進法⁴¹」が遡及的に発効した(1993年12月17日発効)⁴²。これをもってFÖJ関係者にとってかねてからの要望であったFSJとの平等化が実現し、参加者の待遇も整えられた。しかし、モデル計画の段階での資金構造は継続されず、連邦が教育的指導に対して年に約16万マルクを補助することのみが定められた。他の費用の調達は州ごとの自主性に委ねられたのである。SH州においては、運営主体であるNEKと州の環境省との交渉の末、NEKが年に約10万マルク、州が約38万マルクを補助することで合意が成立し、1994年8月1日に24名の若者が参加して正式にFÖJが開始された。翌1995年1月12日に州の環境相エダ・ミュラー(Dr. Edda Müller)とNEK代表との間で正式な契約が結ばれ、5年間のFÖJの運営と財政が確保されることとなった。また、運営事務局として北エルベ教会青少年牧師館(Jugendpfarramt der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche)が指定された(第1契約、1995-1999)⁴³。

これまでのところ、同州のFÖJは比較的順調に発展を遂げてきた。若者の関心の高さと環境省の協力的な姿勢によって、受入先数はこの10年で飛躍的に伸び、州の補助も増額を続けてきた。第1契約の翌年には31の参加枠に対して326名の応募が殺到し、受入先の不足が顕著であったため、1997年に急遽19の参加枠が追加されて州から特別会計が支出された。1999年の契約ではNEKの負担額は変わらず、州が約100万マルクを補助して参加者数は70となった(第2契約、1999-2004)⁴⁴。それでもなお応募者数はその7倍という高さであり受入先不足が大きな問題となったため、第2契約の更新を待たずして2001年、追加予算が支出されて参加枠は100名まで増設された(第2契約補則、2001-2004)⁴⁵。さらに2003年には新しい運営主体として北海干潟保護協会(Naturschutzgesellschaft Schutzstation Wattenmeer e.V.: 以下Wattenmeer)が加わり、これを受けてNEKに116万6,880ユーロ(参加枠110名)、Wattenmeerに42万4,320ユーロ(参加枠40名)が補助されることとなり州補助金の総額はおよそ160万ユーロに膨らんだ(第3契約、2004-2009)⁴⁶。このように、同州におけるFÖJは、開始から10年の間に参加枠が約6倍に増え、州の補助金もそれに応じて増額されていった。

しかし、2005年の政権交代を境に、こうした増設・増額の方角に変化が見られた。同州では戦後、ドイツキリスト教民主同盟(Christlich-Demokratische Union Deutschlands: 以下CDU)政権が続いた後、1988年にドイツ社会民主党(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: 以下SPD)のビヨルン・エングホルム(Björn Engholm)が州首相に選出されてからSPD政権およびSPDと同盟90/緑の党

(Bündnis 90/ Die Grünen)との連立政権が続いていた。州の環境相も緑の党・SPDの出身者が選ばれ、第1契約締結時のミュラー環境相をはじめとして、FÖJを積極的に支援する政治家が多かった。そのSPD政権も高い失業率に象徴される経済的な不調のなかで徐々に支持を失い、2005年2月20日の州議会選挙ではCDUが30議席、SPDが29議席、FDPが4議席、同盟90／緑の党が4議席、南シュレースヴィヒ有権者同盟(Südschleswigscher Wählerverband: 以下SSW) 47が2議席という議席配分になり、政権を担うCDU(FDPと連立)もSPD(同盟90／緑の党と連立)も絶対多数を得ることができなかった。絶対多数政党がない状態では州首相を選出することができないので3月17日から再び投票が開始された。しかし4度の投票の間CDU・SPD両党とも多数を獲得することができず、最終的にSPDのハイデ・ジモーニス前首相(Heide Simonis)が退いてCDUのペーター・ハリー・カルステンゼン(Peter Harry Carstensen)に首相の座を譲り渡し、5度目の投票を経て2005年4月27日ようやく大連立という形で決着をみた。そこで起こったのが、締結したばかりの第3契約の期間満了前の変更に向けての議論である。

SH州の大連立政権においてはCDUのクリスティアン・フォン・ボッティヒャー環境相(Christian von Boetticher)が、逼迫した財政の立て直しを旗印に、FÖJ補助金の削減に着手した。環境省は、2007年度州予算の議決までに第3契約を変更し補助金を減額するべく、FÖJ運営主体・受入団体・受入先と交渉を始めた。新政権成立時には連邦家庭省から参加枠あたり月に153ユーロ、州環境省から884ユーロの補助があり、この2つが資金構造の柱であった。加えて運営主体が年間51,200ユーロ(NEK)および年間10,000ユーロ(Wattenmeer)を負担し、各受入団体が参加者ひとりにつき1年に200ユーロを負担していた(2006／2007年度)。先に述べたように州補助金の全国平均は360ユーロであるから、884ユーロという金額はかなり高いものであるといえる。全国的に見てもFÖJは州補助金へ依存する傾向にあるが、SH州の場合は州補助金が資金構造の約8割を占めており、環境省によればこれは全国でも最高額に近いものである⁴⁸。他の州の補助金がこれほどまでに高くない理由は様々であるが、たとえば州政府機関が運営主体になっていたり、民間企業が受入先になっていたり、もしくはEUからの補助金を受給していたりする(旧東独諸州)ことが挙げられる。しかしSH州のFÖJ委員会においてはその成立段階から受入団体の認定条件を非営利団体と定めており⁴⁹、企業や官庁を運営主体や受入先に組み込むことは考えにくい。政府系機関や企業を組織内に含まない「第3セクターから成るFÖJ」であるということは、同州の運営主体にとって重要なアイデンティティーのひとつなのである。事実、環境省は一度、州が運営の一部を担う代わりに予算の減額を抑えるという提案も試みたが、FÖJ委員会で否決されてしまった⁵⁰。したがって、州が補助金を削減するには、参加者の待遇(教育的指導、住居費、食費、小遣いなど)の再検討や受入先数の削減など何らかの緊縮的な措置を行うか、もしくは運営主体・受入先がより多くの負担を担うことで資金構造を変えるという方法が考えられた。

結論から先にいえば、2007年度のための州予算会議で州補助金の減額が決議された。環境省の提案は年間予算を1,415,700ユーロに減ずることであったが、運営主体が2,000名の署名を集めるなどの大々的なロビー活動を展開したことなども影響して州議

会ではその提案ほど極端ではない1,501,700ユーロ(2007年)に決定された。これを受けて2007年6月には第3契約を変更した新しい契約が結ばれ、州補助金は、年間1,591,200ユーロ(2006/2007年度)から1,255,500ユーロ(2007/2008年度)へと35万ユーロ近く削減されることになった。また、運営主体の負担は今までと変わらなかったが、受入団体の負担額は今までより200ユーロ多い400ユーロとなった(新第3契約、2007-2009)⁵¹。当然のことながら、この変更に至るまでには運営主体や受入団体からの強い抵抗があった。

運営主体は、州の教育構想⁵²でFÖJが重点項目のひとつとして掲げられていること、また新政権の連立合意にも「すべての世代のための奉仕活動制度を、とりわけFSJとFÖJを今後も支援し続ける⁵³」とあることを引用して「教育の1年(Bildungsjahr)」という自己定義に象徴されるFÖJの青年教育としての重要性、そしてSH州におけるFÖJの独自性を守ることを強調した。同州ではこれまで、ヨットを用いて行うセミナーや進路相談セミナーなど、独自の取組みを行ってきた。補助金が削減されればこれまでの取組みが続けられなくなり、魅力ある制度作りの障害となるというのである⁵⁴。セミナーの運営にも参加者の自主性に重きを置くという特徴があり、その準備・運営を参加者自らが担当するという経験を積ませるために、これまでセミナーの引率者は参加者30人につき1人の割合で置き、余裕を持って参加者の補助ができるようにしてきた⁵⁵。しかし、補助金が削減されれば40人につき1人という割合にせざるを得ず、これまでのようなセミナー運営は難しくなる。また、受入先の負担がこれ以上大きくなれば小規模な受入先はFÖJから離脱せざるを得ず、受入先の性格、ひいてはFÖJの性格そのものが変わっていくと危惧された。他に、参加者構造の変化を懸念する声もあった。同州はバルト海と北海に囲まれた立地であり、セミナーなどの待遇も充実していることから他州出身者に特に人気があり、参加者の約6割を占めている。他州の出身者は「実家から離れる」「自立する」ことを参加の動機として挙げる人が多いが、ここで住居費・食費が削減される事態が起こればより多くの若者が実家から近い州でFÖJに参加することを選択せざるを得なくなり、若者の自立への意欲が阻害されるというのである⁵⁶。

運営主体の抵抗に対して、州はまず運営主体の一部を受け持つことを提案したが、「第3セクター」のアイデンティティーが強い同州における合意は得られなかった。また、参加枠を現在の150から110に削減することも提案したが、今なお応募者数が参加枠を大きく上回っている状況から、少しでも多くの若者を受入れるために受入先数は据え置かれることになった。そこで、環境省は他州と比較して参加者の待遇が「良すぎる」と主張し、参加者の待遇の再検討を促した。たとえば運営主体が主張する参加者30人につき1人の引率者という割合についても、連邦平均の参加者40人につき1人の引率者という割合に比べると贅沢すぎるというのである。さらに、他州の受入先はより多くを出資していると主張して受入先の負担を200ユーロから600ユーロに増額することを提案した。しかしこうした提案にも妥協点を見出すことが難しく、交渉は難航した。そこで用いられたのが、14c条利用者の受け入れによる補助金削減の緩和策であった。

3-3. 補助金をめぐる交渉と14c条

2002年の法改正後に14c条利用者の受入先として認められた団体は、民間役務庁

からの補助を受ける代わりに、これまで受給してきた連邦家庭省や州からの補助金を重複して受給することができない。これは、14c条利用者があくまで民間役務庁の権限の下にあること、補助金の受給過多を防ぐことから当然の措置といえる。これまで受入先の自己資金で多くを賄ってきたFSJの場合、14c条利用者の受入先として認められると民間役務庁から十分な額の補助金を受けることができたので今までよりも自己負担額が少なく済み、その結果、FSJ受入先から14c条受入先への転換は比較的スムーズに行われた。それは前節で述べた男女構成の変化にも顕著に表れている。しかし、FÖJの場合、とりわけ州への依存が強い運営主体の場合は逆の現象が起こった。SH州においては、これまで参加者にかかる費用の多くを州が補助してきたため、受入先の負担は年間200ユーロのみであった。もしFÖJ受入先が14c条受入先への転換をするならば参加者の住居費・食費などを調達しなければならず、受入先の負担額は年間4,000～5,000ユーロに一気に膨れ上がってしまう。それほど負担に耐えうる受入団体は少なく、2002／2003年度から2006／2007年度の間、14c条の利用者は州全体で年間2～3人に留まっていた⁵⁷。多くの受入先にとって州補助金は代替不可能なものだったのである。したがって、この間FÖJに参加した男性の多くは「普通の」参加者として1年を過ごしていることになり、その後召集を受けることがあればさらにもう1年兵役としての業務に就く義務を負うことになる。参加枠が少ないために、14c条の利用を希望しても結局は妥協して普通の参加者として採用されるか、もしくは参加そのものを諦めなければならない男性が多かった⁵⁸。男女構成の変化が少ないことから看取されるように連邦レベルでも同様の現象が起こっており、FÖJにおける14c条の実効性はFSJに比べると疑問符のつくものであった。すなわち14c条を利用することがプラスに働くかどうかは、運営主体の資金構造により異なっていたのである。

SH州の環境省は、契約変更の交渉にあたってこうした14c条の状況を利用した。1年間に参加枠の10%を14c条利用者として受け入れ、かつ、そのための14c条受入先に対しても10%の限度内において州から特例補助金を支給することを提案したのである。現在州の参加枠は150であるから、最大15名の14c条利用者のための受入先が確保できる。連邦からの補助金も、FÖJ受入先としては月に153ユーロ(家庭省)であったのが、14c条受入先として認定されれば最大421.50ユーロ(民間役務庁)を受けることができるようになり、その差は月に268.50ユーロに及ぶ。15名の14c条参加枠を設けることにより、州は1年に約48,330ユーロの差額収入を得ることになるのである。そのため、州は補助金の削減をやや緩和して提案した。受入先の出資金を600ユーロではなく400ユーロとし、FÖJ受入先か14c条受入先かに関わらず受入先は400ユーロを負担することになった。14c条受入先の負担を受入先全体で負担する形になったわけである。もちろんこの解決策に対しても運営団体と受入先は満足したわけではなかったが、14c条導入後もほとんど変化のない男女構成は両者とも問題視していたため、ようやく妥協が成立した⁵⁹。

新第三契約を受けて参加者の生活費は月額で34.38ユーロ減額されたが⁶⁰、連邦平均以上の生活費の水準は確保されており、減額の程度は最小限に抑えられたといえよう。州の財政が逼迫する中で補助金の削減を図った州環境省にとっても、自己資金力が弱く出資金の負担を抑えたい受入団体にとっても、14c条を利用して連邦民間役務庁

の補助金を得るということが交渉の鍵となった。多様な資金構造を原因として、FSJ・FÖJごとに、また州ごとに14c条の実効性に大きな差が存在していたからこそ、今回の妥協が導き出されたといえる。14c条参加枠の支援という州の施策により、14c条の実効性を連邦全体のレベルに少しでも近づけ、14c条が適用されない男性の不利益を防ぐという目的と、連邦家庭省からの補助金の代わりに民間役務庁からの補助金を受け、その差額分で補助金の削減幅を抑えるという目的の両方が実現されたのである。

4. おわりに

これまで、ドイツの民間役務法14c条導入に焦点を当て、徴兵制が抱えるジレンマと奉仕活動制度の現状を示しながらその展開を検討してきた。福祉国家の根幹を支える民間役務の役割と、奉仕活動制度の資金不足および男女構成の問題といった背景を考慮すると、14c条が反発を呼びながらも合意が形成され、法律改正が肯定的に評価されたことが理解できる。しかしSH州における事例研究を行ったところ、14c条は必ずしもその意図するように機能したわけではなく、運営主体の資金構造により異なっていた。もともと自己資金で多くを賄ってきたFSJの場合は民間役務庁からの高額な補助を受けることで自己負担分が減るため、導入はプラスに働いた。しかし州の補助金に依存してきたFÖJの場合は、民間役務庁から補助を受ければ州からの補助金を受けることができなくなるのであるから、逆に自己負担が増える結果を招くことも少なくなかった。14c条はマイクロレベルでは全くその目的が果たされず機能不全に陥った場合があるのである。SH州における新第3契約締結の交渉過程においては、こうした14c条の機能不全を改善するという目的の下、州環境省は10%という制限付きではありながらも14c条受入先に例外的に州補助金を支給することを提案した。これにより、民間役務庁からの比較的高額な補助を受け、差額分の予算を削減することを運営主体に認めさせたのである。

SH州の事例により、14c条の影響は参加者構成のみならず資金構造の変化をもたらしており、各州の補助金額が連邦平均額に近似するよう調整するに至っていることを示すことができた。これまで奉仕活動制度の資金構造は極めて多様な形態をとっていたが、14c条の実効性を連邦レベルに近づけるという目的の下、今後もとりわけFÖJにおいて民間役務庁の存在感が増し、州の存在感が低下すると考えられる。奉仕活動制度における民間役務庁の役割は、FSJとFÖJとで若干の違いがあるものの、増大を続けているといえよう。14c条は、これまで運営主体や州、NGOなどに分散していた影響力が連邦に集中していくように作用しており、その意味において奉仕活動制度が将来的に民間役務の受け皿として機能するための準備が整いつつあるのである。

-
- 1 Rosenblatt, Bernhard von: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Band 1 Gesamtbericht, Stuttgart-Berlin-Köln, 2000, S. 33-38.
 - 2 Bundesgesetzblatt: Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres, BGBl. I S. 2002, Teil I Nr.

- 48, 17.7.2002.
- 3 Bundesgesetzblatt: Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres, BGBl. I S. 2002, Teil I Nr. 48, 17.7.2002.
 - 4 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Ein Freiwilligen-Jahr. Das lohnt sich. 40 Jahre Freiwilliges Soziales Jahr und 10 Jahre Freiwilliges Ökologisches Jahr. Jubiläumsveranstaltung, Dokumentation, Berlin, 01.-03.07.2004.
 - 5 Bundesgesetzblatt: Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer, BGBl. I S. 3171, 17.12.2006.
 - 6 Engels, Dietrich/ Machalowski, Gerhard: Systematische Evaluation der Erfahrungen mit den neuen Gesetzen zur Förderung von einem freiwilligen sozialen Jahr bzw. Einem freiwilligen ökologischen Jahr (FSJ-/FÖJ-Fördergesetze), Köln 2006., S.129-132.
 - 7 本稿における「ドイツ」とは第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: BRD, 通称西ドイツ) および1990年にドイツ民主共和国 (Deutsche Demokratische Republik: DDR, 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。なお、旧東ドイツにおける徴兵制・兵役拒否に関しては以下の文献を参照されたい。
市川ひろみ「東ドイツの兵役拒否—その原理と社会的展開」, 佐々木陽子編著『兵役拒否』青弓社, 2004年, 49-72ページ。
 - 8 Bundesgesetzblatt: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. I S.1, 23.5.1949.
 - 9 軍事的兵役を拒否した若者が従事するZivildienstには「代替役務」が訳語として広く用いられているが、兵役の代替としての役務はZivildienstの他にも多様な可能性が存在していることから、正確さを期するため以下の文献に従って「民間役務」という訳語を用いた。
市川ひろみ「ドイツにおける徴兵制の変容—国家と個人の相克—」2002年, 『広島平和科学』第24号, 2002年。
 - 10 市川ひろみ「ドイツにおける徴兵制の変容—国家と個人の相克—」, 2002年, 前掲書。
フォルカー・フルト「徴兵制と良心的兵役拒否—ドイツの場合」, 佐々木陽子編著, 2004年, 前掲書。
 - 11 森井裕—「ドイツ連邦共和国とEU」森井裕一編『国際関係の中の拡大EU』信山社, 2005年, 155-181ページ。
森井裕一「メルケル政権の外交政策—ドイツ外交の継続性と変容—」『国際問題』第555号, 2006年10月, 29—38ページ。
 - 12 Bundesministerium der Verteidigung: <http://www.bmvg.de/>
Bundesamt für den Zivildienst: <http://www.zivildienst.de/>
 - 13 Bundesministerium der Verteidigung: Moderne Wehrpflicht für die Bundeswehr der Zukunft, Berlin, März 2007.
 - 14 市川ひろみ「ドイツにおける徴兵制の変容—国家と個人の相克—」2002年, 前掲書, 223-239ページ。
フォルカー・フルト, 2004年, 前掲書, 33-48ページ。
 - 15 Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2007. Wiesbaden, 2007, S.44.
 - 16 Bundesgesetzblatt: Wehrpflichtgesetz, BGBl. I S. 1465, 30.5.2005. Bundesgesetzblatt: Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer, 2006, a.a.O.
 - 17 福祉サービス諸団体にはドイツカリタス連盟、ドイツディアコニー連盟、パリテート奉仕団、ドイツ赤十字社、労働者福祉事業団、ユダヤ中央福祉会の6団体が加盟しており、医療・福祉ケアの提供をはじめ、失業者や生活困窮者への支援、障害者支援、移民・難民への支援、職業訓練・職業教育の提供、海外の災害支援など様々な事業を行っている。6団体は強力な政治的影響力を持ち、小規模な福祉団体の多くがこの傘下にある。
Gensicke, Thomas/ Picot, Sibylle/ Geiss, Sabine: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement, München, Dezember 2005.
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: <http://www.bagfw.de/>

- 18 Raichle, Ulrich: Zivildienst. Entwicklung und soziale Bedeutung, Stuttgart, 1992, S. 14.
- 19 Jax, Claudio: Von der Pflicht zur Freiwilligkeit; Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation des Zivildienstes durch Freiwilligendienste, Berlin, 2006.
- 20 1931年に社会・労働政策の一環として設立された「奉仕労働制度 (Freiwilliger Arbeitsdienst)」は厳格な規律と組織に支配された軍隊的性格を持つものであった。その上、ナチスの台頭とともに同制度は1933年「帝国労働制度 (Reichsarbeitsdienst)」として作り変えられ、兵役とセットの義務労働に変質した。
Dobslaw, Anka/ Fischer, Jörn/ Jax, Claudio: Freiwilligendienste in Deutschland; Freiwilliges Soziales Jahr, Freiwilliges Ökologisches Jahr u.a. Möglichkeiten, Freiburg i.Br., 2004, 2005., S. 13-15.
- 21 Stellungnahme des Bundes der deutschen katholischen Jugend – BDKJ und des Deutschen Caritasverbandes – DCV zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines Freiwilligen Sozialen Jahres und anderer Gesetze (FSJGÄndG). In FORUM Jugendhilfe (4/2001) S. 27-29.
- 22 連邦家庭省委託の調査でも90年代にはすでに言及されており、州のモデル計画や受入団体・運営主体の意見表明でもさらに前から改善すべき点として挙げられている。
Rahrbach, Andrea/ Wüstendörfer, Werner/ Arnold, Thomas: Untersuchung zum Freiwilligen Sozialen Jahr, Stuttgart-Berlin-Köln 1998., S. 67, 183.
Arnold, Thomas/ Wüstendörfer, Werner: Abschlussbericht zum Freiwilligen Ökologischen Jahr, Stuttgart-Berlin-Köln 1996., S. 27-28, 158.
Balzer, Brigitte/ Lake, Andreas/ Lauenstein, Ursula: 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, Februar 1995., S. 17-18.
- 23 Kommission Jugendgemeinschaftsdienste in Deutschland und Europa: Jugend erneuert Gemeinschaft. Manifest für Freiwilligendienste in Deutschland und Europa, Stuttgart, 1998.
- 24 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Empfehlungen der vom BMFSFJ eingerichteten Arbeitsgruppe “Zukunft des Zivildienstes” vom 14. September 2000.
- 25 Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 20.03.2002, Drucksache 14/8634.
- 26 Bundestag: Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur Zulässigkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, 15.08.2003, Reg.-Nr.: WF III- 180/03.
- 27 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Richtlinien von 19.12.2000, Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP). In: Bundesministerium des Inneren, Gemeinsames Ministerialblatt, Berlin, 10.01.2001.
- 28 Engels, Systematische Evaluation, 2006, a.a.O.
- 29 FÖJの運営主体連邦代表ゴース氏 (Hinrich Goos) からの聞き取り調査, 2006.12.4.
- 30 Jakob, Gisela: Freiwilligendienste in der Bürgergesellschaft; Aktuelle Diskussion und politischer Handlungsbedarf. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9/ 2002.
- 31 Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement: Stellungnahmen zum Bericht der »Impulse-Kommission«, 2004. <http://www.b-b-e.de/207.html>
- 32 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: Änderungsvertrag der zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche, 29.06.2007/ Änderungsvertrag der zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Trägergemeinschaft für das FÖJ am Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer. 21.06.2007.
シュレーヌヴィヒ・ホルシュタイン州環境省シヨップス氏 (Claudia Schöps) からの聞き取り調査, 2006.12.5. / 2007.9.12.
ISG (社会学・社会政策研究所) のエンゲルス博士 (Dr. Dietrich Engels) からの聞き取り調査, 2006.12.6.

- 33 Engels, Systematische Evaluation, 2006, a.a.O., S. 49.
- 34 Bundesgesetzblatt: Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres, 2002, a.a.O.
- 35 Engels, Systematische Evaluation, 2006, S. 46.
- 36 ISGのエンゲルス博士からの聞き取り調査。2006.12.6.
- 37 なお旧東独諸州においては欧州社会基金 (European Social Fund) からの補助金を受けている場合もあるが、本稿では詳述しない。
European Social Fund: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_en.htm
- 38 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 (Taschengeld; pocket money)」として扱われる。労働者の年金保険料査定限度額の6%未満が適正額とされており、2007年現在の標準値は約153ユーロである。
- 39 Robert-Bosch-Stiftung http://www.bosch.co.jp/jp/world/social_services/foundation.asp
- 40 Balzer, Brigitte: Modellversuch Freiwilliges ökologisches Jahr in Schleswig-Holstein, 1995, a.a.O., S.1-3, 12-16.
- 41 Bundesgesetzblatt: Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres, a.a.O.
- 42 Bundesrat: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres, 01.02.1993, Drucksache 2/1/93.
Bundesrat: Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres, 11.02.1993, Drucksache 2/2/93.
Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres, 13.04.1993, Drucksache 12/4716.
- 43 Ministerium für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein: Vertrag der zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche, 12.01.1995.
- 44 Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein: Vertrag der zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche, 31.05.1999.
- 45 Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein: Ergänzungsvertrag der zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Nordelbischen Ev.-Luth.Kirche, 22.06.2001.
- 46 Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein: Vertrag der zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche, 10.06.2004 / Vertrag der zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Trägergemeinschaft für das FÖJ am Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, 21.07.2004.
- 47 SSWはデンマーク系少数民族を代表する政党である。ドイツの議会制度は比例代表票で5%以上を獲得するか、小選挙区で3議席以上を獲得した政党のみが議席配分を受けるといういわゆる「5%条項」を導入している。これはワイマール共和国時代に小党が分立してナチスの台頭を許した反省から、議会内過半数を確保できる多数派を実現しようとするものである。ただし少数民族については5%条項が適用されないため、SSWは得票率5%以下でありながらシュレースヴィヒ・ホルシュタイン州の州議会に代表を送っている。
Duggen, Hans/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Schleswig-Holstein-Lexikon; Gesellschaft – Wirtschaft – Politik – Kultur, Opladen, 2002, S. 303-304.
村上淳一=守矢健一/ハンス・ベーター・マルチユケ著『ドイツ法入門』, 有斐閣, 2005年, 37-42ページ。
- 48 ショップス氏, 2006.12.5.
- 49 FÖJ委員会とは州代表、受入団体代表、参加者代表が参加する場であり、受入先の新設や基本構想の変更にあたってはその決議が重視される。
FÖJ-Ausschuss Schleswig-Holstein: Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ) in Schleswig-Holstein (FÖJ-Konzeption Schleswig-Holstein), Jugendpfarramt der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche FÖJ-Verwaltungsstelle, 19.01.2005.
- 50 ショップス氏, 2006.12.5.
- 51 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein:

- Änderungsvertrag, 29.06.2007/ 21.06.2007., a.a.O.
- 52 Landesregierung Schleswig-Holstein: Konzept zur Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) in Schleswig-Holstein, 2004.
- 53 Landtag Schleswig-Holstein: In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft; Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags von 2005-2010, Endfassung vom 16.04.2005.
- 54 ゴース氏, 2006.12.4.
- 55 FÖJ-Ausschuss Schleswig-Holstein: Seminarkonzeption, Jugendpfarramt der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche FÖJ-Verwaltungsstelle, 2004.
- 56 Engels, Dietrich/ Pfeuffer, Frank/ Machalowski, Gerhard: Evaluation der FÖJ-Seminare in Schleswig-Holstein -Abschlussbericht-, Köln 2006., S. 168-169.
- 57 ショップス氏, 2007.9.12.
- 58 2005/2006年度の同州における参加者150名に対するアンケート調査によれば、回答を得られた139名のうち男性は27名、うち14c条利用者は3名とされている。
Engels, Dietrich: Evaluation der FÖJ-Seminare in Schleswig-Holstein, 2006, a.a.O., S.117-118.
- 59 ショップス氏, 2007.9.12.
- 60 FÖJ-Betreuungsstelle Schleswig-Holstein: FÖJ-ABC. Jugendpfarramt der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche FÖJ-Betreuungsstelle, 2004.
FÖJ-Betreuungsstelle Schleswig-Holstein: Merkblatt Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ) in Schleswig-Holstein für TeilnehmerInnen, Eltern und Einsatzstelle. Jugendpfarramt der Nordelbischen Ev.-Luth.Kirche FÖJ-Betreuungsstelle, April 2007.

Die Freiwilligendienste in Deutschland

- Die Diskussion um die Einführung des Artikels '14c' des Zivildienstgesetzes -

Satoko Watanabe

Die vorliegende Arbeit behandelt die Diskussion der Änderung des Zivildienstgesetzes des Jahres 2002, die anerkannten Kriegsdienstverweigerern eine Alternative gegeben hat, statt des Zivildienstes einen 12-monatigen Freiwilligendienst zu leisten (§14c).

Die Freiwilligendienste sind eine besondere, staatlich geförderte Form des bürgerschaftlichen Engagements, in der sich Jugendliche im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) oder eines Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung für einen bestimmten Zeitraum selbst verpflichten. Mit dem Artikel 14c hat der Gesetzgeber versucht, diese Freiwilligendienste mit dem Zivildienst zu verknüpfen. Der Zivildienst ist einer der Ersatzdienste bei sozialen Einrichtungen, durch den Kriegsdienstverweigerer die Wehrpflicht erfüllen können. Der Artikel war also ein widerspruchsvoller Versuch, der die Freiwilligkeit und die staatliche Pflicht zu einem Spannungsfeld werden ließ. Die folgenden Hintergründen haben es jedoch trotzdem ermöglicht, den Artikel einzuführen.

Die Wehrpflicht in Deutschland befindet sich in einem Dilemma. Einerseits ist die sicherheitspolitische Bedeutung der Wehrpflichtigen nicht mehr so groß, weil sich die Bundeswehr nach der Wende von einer Verteidigungsarmee zu einer am internationalen sicherheitspolitischen Beitrag beteiligten Armee gewandelt hat, den in den meisten Fällen die Berufssoldaten übernehmen. Außerdem wird die Wehrpflicht stark kritisiert, weil die "Wehrgerechtigkeit," die eine wichtige Grundlage der Wehrpflicht sein soll, nicht mehr gegeben ist. Andererseits spielt der mit der Wehrpflicht verbundene Zivildienst heutzutage eine große Rolle für die meisten Wohlfahrtseinrichtungen, auf die schwer zu verzichten ist. In den Freiwilligendiensten selbst liegen auch Problemen, wie z. B. der Mangel an Einsatzstellen. Durch die hohe Qualität der Bildungsmaßnahmen ist die Zahl der Anmeldungen stets hoch, weshalb viele Jugendliche keine Plätze erhalten können. Des weiteren erscheint die Gleichberechtigung der Geschlechter problematisch. Der Frauenbestandteil beim FSJ/FÖJ war mit 70-90% ungleich hoch, weil die Männer wehrpflichtig sind und sich ihr Studium oder der Eintritt ins Berufsleben dadurch bereits verzögert.

Vor diesem Hintergrund war der Artikel 14c eine verständliche Maßnahme, obwohl viele Träger des FSJ/FÖJ die Befürchtung äußerten, dass die Freiwilligkeit und der Pflichtdienst vermischt werden. Das Ergebnis einer bundesweiten Studie von 2006 bewertete die Einführung des Artikels als weitgehend erfolgreich. Eine Fallstudie zur Betrachtung der vielschichtigen Praxis des FÖJ in Schleswig-Holstein hat jedoch die zwei folgenden Probleme beleuchtet:

Erstens wirkte die Einführung des Artikels 14c nicht in allen Fällen effektiv, sondern je

nach den Umständen, vor allem den finanziellen Rahmenbedingungen, sehr unterschiedlich. Für fast alle FSJ/FÖJ-Träger sind die Mittel des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die stärkste Grundsäule der Finanzierung. Die Landesförderung wird aber je nach Träger unterschiedlich gewertet. Während im FSJ die Landesförderung den Charakter einer Zusatzfinanzierung hat, ist beim FÖJ die zweitwichtigste Finanzierungssäule die Landesförderung. Neben den öffentlichen Fördermitteln bringen die FSJ-Träger die Restfinanzierung größtenteils über Mittel der Einsatzstellen und eigene Mittel auf. Dies ist beim FÖJ nur in geringem Maße möglich, da in dessen Einsatzstellen zumeist kleinere und ehrenamtliche Vereine aktiv sind. Für Kriegsdienstverweigerer, die ein FSJ oder FÖJ nach dem Artikel 14c leisten, können die Träger die Zuschüsse des Bundesamtes für den Zivildienst (BAZ) beantragen. Die 14c-Plätze können aber nicht mit BMFSFJ-Mitteln und Landesfördermitteln kofinanziert werden. Da einige FÖJ-Träger die Kofinanzierung über die BAZ-Mittel problematisch fanden, haben einige Länder geringere Möglichkeiten, 14c-Plätze anzubieten. Auch beim FÖJ in SH hat die Landesförderung einen hohen Stellenwert, sie wird als bundesweit höchster Beitrag eingeschätzt. Seit 2002 wirkte die Einführung des Artikels 14c nicht effektiv, da die Einsatzstellen den Verlust dieser Fördermittel fürchteten.

Zweitens kann die Einführung des Artikels 14c die finanziellen Rahmenbedingungen so umformen, dass die unterschiedlichen Landesförderungen zu einem Bundesdurchschnittsbetrag vereinheitlicht werden. Bei den Landesförderungsverhandlungen in SH wurde diese Tendenz beobachtet. Nach dem Regierungswechsel 2005 in SH sollte das für das FÖJ zuständige Umweltministerium versuchen, die Förderung einzuschränken. Die Verhandlungen zwischen Umweltministerium und den FÖJ-Trägern gestalteten sich allerdings schwierig, weil die Durchführung des FÖJ für einige kleinere Vereine mit weniger Förderung nicht mehr möglich wäre. Das Umweltministerium schlug vor, bis zu 10% der 14c-Plätze ausnahmsweise mit Zuschüssen des BAZ und Landesfördermitteln zu kofinanzieren. Da die BAZ-Mittel wesentlich höher als die BMFSFJ-Mittel sind, erhält das Landesministerium sozusagen den Differenzbetrag, sodass es seine Förderung nicht extrem einschränken muss.

Am Beispiel SH kann man feststellen, dass der Artikel 14c die Finanzierungsstruktur beeinflusst hat und sich eine Bundesweite Annäherung der Höhe der Fördermittel abzeichnet. Die bisherige Finanzierungsstruktur der Freiwilligendienste war äußerst divers, aber auf der Basis des Ziels einer erfolgreichen Ausweitung des Artikels 14c auf Bundesebene könnte sich der Stellenwert des BAZ gegenüber dem der Länder besonders beim FÖJ erhöhen. Der Artikel 14c hatte bisher die Wirkung, dass eine Dispersion des Einflusses von Land und Trägern zu einer Konzentration beim Bund führte. Das bedeutet, dass die Vorbereitungen für eine Funktion als Auffangbecken für eine zukünftige Abschaffung des Zivildienstes bereits getroffen wurden.