

# ドイツの民間団体組織「Die ARCHE：アルフェ」にみる NPO と企業の連携による子どもの貧困対策

宮 本 恭 子\*

Introduction of German private organization 「Die ARCHE」  
Countermeasures against child poverty through collaboration  
between NPOs and companies

MIYAMOTO Kyoko

要 旨 日本が直面する問題に同様に向き合っているドイツの子どもの貧困対策について論じる。子どもの貧困対策のために、公的補助に一切頼らず、個人や企業の寄付金のみで活動しているドイツでも珍しい民間団体である「Die ARCHE：以下（アルフェ）」の現地調査を行った。アルフェは、単なる放課後の居場所ではなく、積極的に子どもと親、世帯全員を支援するための『子どもと親、世帯全員の貧困対策のプラットフォーム』となり得ている。その活動を支えるのは民間の寄付金であり、行政の財政の制約を受けずに、自由に事業を展開できる、“NPO と企業の連携”の仕組みは、日本の子どもの貧困対策を展開するうえでもおおいに参考になるであろう。

キーワード：ドイツ、アルフェ、子どもの貧困対策

Keyword：Germany, Die ARCHE, measures against child poverty

## はじめに

先進国でありながら、貧困世帯に暮らす子どもが増えている。本稿では、今、日本が直面する問題に同様に向き合っているドイツの子どもの貧困対策について論じる。ドイツでは、公的補助を得て活動する NPO の活躍が定着している。この NPO と行政の関係は、さまざまな福祉供給主体の調整のあり方を秩序づける補完性原則による。補完性原則とは、

上位の共同体の下位の共同体に対する関係は補完的でなければならないということを意味する。これは福祉供給の基本原則でもある。福祉供給領域は、市場、行政、インフォーマル領域、非営利中間領域に大別される。このなかで非営利中間領域については、私的でもなく公的でもないという性質の組織が大量に生まれ、重要な社会的機能を果たしつつある。また、効率を求める競争がますます激しくなる一方で、利潤の社会的還元をおこなうなど、

---

\*島根大学法文学部法経学科

企業が果たしうる役割に対しても、非営利中間領域と同様に期待が高まりつつある。

本稿で紹介するドイツの民間団体組織「Die ARCHE：以下（アルフェ）」は、公的補助に一切頼らず、個人や企業の寄付金のみで活動しているドイツでも珍しい民間団体である。本稿では、ドイツの貧困家庭の子どもを支援する、アルフェ<sup>(1)</sup>の取り組みについて論じる。ドイツの子どもの貧困対策に関する研究は、文献調査によるものが少数ながらあるものの<sup>(2)、(3)、(4)</sup>、アルフェの取組みを紹介した研究は、筆者の知る限り見受けられない。そのドイツのアルフェの取組みは、子どもの貧困対策が課題となる日本において、学ぶことが多いと考える。本稿は、アルフェの理事長（創始者）である「Mr. Bernd Siggelkow（ジゲロー）氏：以下（理事長）」に面談を申込み、2019年3月に学術調査研究の目的でドイツを訪問した際に、理事長にインタビューした内容の一部である。



写真1

## 1. ドイツの社会保障の全体像

### 1-1 ドイツの社会保障の基本構造

まず、ドイツの社会保障の全体像を見ておこう。ドイツ社会保障のシステムは、保険（Versicherung）、扶養（Versorgung）、扶助

（Fürsorge）の3対の原則である。保険原則によれば、給付は拠出に対する反対給付として支給され、扶養原則によれば、給付はすべて国家の一般的な財源から支給される。これらの原則には、貧困調査が課せられないことが共通しているが、扶助原則においては、この調査が指標となる。ただし、現実には社会保険にも国庫資金が投入されるなど、原則の説明力は限られており、社会保険は国民の生活に対して公的扶助のように選別的に関与するのではなく、国民の社会保険加入を義務化し、保険料拠出と保険給付を通じて所得再分配を行うことによって、国民生活の安定をもたらす、国民の連帯意識を醸成してきたのである。

具体的な制度としては、疾病、老齢、要介護、失業、障害、死亡等による労働能力の喪失に対しては「保険原則」（Versicherungsprinzip）による社会保険が対応することとされた。社会保険は、年金保険、疾病保険、介護保険、災害保険、失業保険から成る。このように保険原則をベースにしていることは、ドイツ社会保障のひとつの特徴となっている。

また、国の責任による一定の被害に対する補償（戦争犠牲者援護など）および国への貢献に対する報償（恩給等）については、社会保険とは異なる「扶養」によるものとして、国の財政資金から給付されている。「扶助原則」による公的扶助は、窮乏に陥った個人に対する公的保護である。生活困窮者については、補足性の原則に基づき、貧困調査を前提として、個々の生活困窮者ごとに最低生活に不足する部分を支給する「扶助」によるものとして、地方政府による社会援助（公的扶助）制度が設けられている。

### 1-2 社会保障の原理

ドイツ社会保障の原理は連帯性原

理 (Solidaritätsprinzip) と補完性原理 (Subsidiaritätsprinzip) である。まず、ドイツは市場経済をベースとすることから、「自助」(Selbsthilfe) ないし「自己責任」(Selbstverantwortung) が第1の前提とされている。しかし、それだけでは社会的問題に対応することができないので、自助の限界を克服するものとして「連帯性」(Solidarität) の原則が提起され、企業、地域、国家等の種々の社会機構において連帯性に基づく相互扶助の仕組みが形成されている。その中核になっているのが社会保険である。しかし同時に、この連帯性原則による支援もあくまで自助を阻害しないように「補完性」(Subsidiarität) の原則が貫かれている。ドイツではこのように「自助」を基盤としつつ、「連帯性」と「補完性」を2つの柱とする社会保障制度が整備されている。

また、1970年代の後半から世界各国においていわゆる福祉国家の危機が顕在化するにつれて、従来の社会保障も見直しに迫られ、拡張路線から整理統合路線への転換が避けられなくなるにつれて、社会保障の原理はあくまでも尊重する形で、補完性原則の解釈にも微妙な変化が生じてくる。市民生活における補完性は、小さな共同体の優先権を要求するというものである<sup>(5)</sup>。この小さな共同体がなしうることを、より大きな共同体がそれから取り上げてはならないという原則は、市民としての意識と責任を生み出し、人々の自助へ向けての意識を高める上では、かなりの影響力をもったものの、このような動きが社会保障の基本構造までを大きく修正するには至らなかった<sup>(6)</sup>。

このように、連帯性原理 (Solidaritätsprinzip) と補完性原理 (Subsidiaritätsprinzip) を基本原理とするド

イツの社会保障は、医療保険、年金保険、雇用保険、労災保険および介護保険を導入し、保険原則になじまないものについては扶養原則によって恩給等が設けられ、扶助原則による公的扶助も制度化され、それらが社会保険制度を補完するという体系が整えられた。福祉供給においても補完性原理を基本としており、日本のNPOに相当する民間非営利団体が福祉面で活躍し、そのネットワークが行政の代わりのように、施策、事業を展開する。

例えば、子どもの貧困の対策においても、子ども食堂、夏休みの遊びのプログラム、移民への語学学習支援など、日本よりも充実している。これも補完性の原理によるものであり、最低限生活保障のための取り組みに公的補助でNPOが活躍するからである。ドイツでは補完性の原理は法に規定され、連邦、州、市町村の地方分権の原理、NPOと行政の協働の原理ともなっている。青少年の支援も、多様な担い手によって行われるべきと法律に記されている。ここにNPOの活躍の制度的背景がある。

## 2. ドイツにおける子どもの貧困

### 2-1 子どもの貧困対策

先述したように、社会福祉施策は、補完性の原則に基づき制度設計されている。社会保障については、まず社会保険で国民のリスクに対応し、それでも対応できない場合に初めて社会福祉の対象とするという構造になっている。また、公的部門の役割分担についても、まず基礎自治体が一義的な権限と責任を有することとされており、そのサービス内容についても実施主体により異なる。社会福祉サービスにおいては、民間事業者が提供するサービスの役割が大き

い。児童家庭施策については、連邦家族・高齢者・女性・青少年省 (Bundesministerium für familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)) が所管しており、各州及び市単位で実施されている。

貧困家庭の子どものみを対象とする給付ではないが、子どものいる家庭といない家庭の負担の水平調整を行うために、子どものいる家庭は児童手当又は児童控除を受けることができる。児童手当は、原則として所得の多寡にかかわらず、18歳未満のすべての子どもを対象に支払われる。支給額は、第1子及び第2子については月額194ユーロ、第3子については月額200ユーロ、第4子以降は1人につき月額225ユーロである(2018年1月1日現在)。児童控除は、児童1人当たり年額2,394ユーロ(夫婦の場合4,788ユーロ)の「児童扶養控除」と、年額1,320ユーロ(夫婦の場合2,640ユーロ)の「監護・養育扶助控除」となっている<sup>(7)</sup>。

これに対し、児童加算は、低所得の親に対して児童手当に加算して支給される給付である。これらの給付も、児童手当と同様に、特にひとり親において大きな役割を果たしている。受給要件は、①当該子どもが児童手当の支給対象であり、②両親の所得が900ユーロ(ひとり親の場合600ユーロ)以上である一方で、基礎的な生活ニーズ等を積み上げて算定される所得上限額未満であり、③この給付を受けることで失業給付Ⅱや社会扶助の受給が不要になることである。給付額は児童1人につき170ユーロが上限となっている(2018年現在)<sup>(8)</sup>。

これ以外に、貧困が子どもの人生の可能性を閉ざすことにつながらないように、貧困世帯の子どもに教育や社会参加の機会を保障するための対策がとられている。子どもの貧困は、

子どもの将来にも多大な影響を及ぼすおそれがあるからである。貧困世帯の子どもに教育や社会参加の機会を保障するための対策として2011年から新たに開始された給付が「教育と参加パッケージ」である。給付内容は、給食費、補助受業、遠足の費用、旅行の費用、学期初めの文房具等の準備費、スポーツクラブ・楽器のレッスン等の費用である。この事業に対して、福祉団体は批判的な評価をしている。批判の理由は、必要とする子どもに必ずしも届いていないことである。特に移民出身者の認知度は低い。また「社会生活・文化生活への参加」については、サービスの供給不足も挙げられている<sup>(9)</sup>。

## 2-2 子どもの貧困の実態

以上のような子どもの貧困対策を必要とする子どもの現状を捉えるために、ドイツでは、相対的貧困率の指標として貧困リスク率が用いられる。相対的貧困の基準として、OECDや日本では「中央値の50%未満」が用いられるが、ドイツでは「中央値の60%未満」が用いられる。これが影響してか、ドイツの子どもの貧困率は、OECD平均を上回る16.3%であると報告されている<sup>(10)</sup>。また、連邦統計庁の実施するデータによると、18歳未満の子どもの貧困率は、約20%弱であり、ドイツでは子どもの5人に1人が貧困状態にあると言われる。州別に見ると、旧東ドイツのベリリン州で極端に多くなっている。また、貧困の中で育つリスクは、移住に関連する児童ではドイツ児童と比べ、2倍に増えると言われている<sup>(11)</sup>。

貧困状況は、幼児時代の早いうちから児童の社会参加や発達の機会を左右する。貧しい子供たちは経済的・社会的可能性の壁に日々ぶち当たる。多くの児童が定期的に活動して

いる、クラブや音楽教室などに参加できる児童は少ない<sup>(12)</sup>。旅行や動物園へ出かけるのも、貧しい子供たちの生活ではめったにない経験に入る。家族の住環境も、子どもが社会に参加するのを妨げる要因になる場合が多い<sup>(13)</sup>。

貧困家庭は、住居の生活条件が、児童の成長機会をマイナスにする地域に居住する場合が多い<sup>(14)</sup>。子どもたちの健康習慣も、貧困により悪影響を受けている。これは、標準を上回る嗜好物の大量消費ばかりでなく、歯科衛生、食事、スポーツ活動への参加、予防検診の受診状況などの状況にも現れている<sup>(15)</sup>。家族関係や日々直面する参加機会のなさから起こる緊張は、不安や行動面での不安定さにつながる場合も多い<sup>(16)</sup>。

親も役に立つ福祉の知識をもっておらず、役所と連絡をするにも途方にくれている、言葉の問題から移住してきた家庭では子どもの宿題を手伝うことが難しい親もいる<sup>(17)</sup>。機会均等の確立は、ドイツ教育システムにおける中心原則の一つであるが、実際には、貧困家庭では親も子どもも難しい状況にある場合が多い<sup>(18)</sup>。

### 3. 民間団体組織「Die ARCHE : アルフェ」の紹介

#### 3-1 団体設立の経緯

アルフェは日本語で「箱舟」を意味する。アルフェは、ベルリンからはじまりドイツ国内外に広まった、生活困窮家庭の児童を支援する民間の施設である。もともと理事長が、自宅のリビングルームを開放して“子どもたちの話し相手”を始めたことが、施設の始まりである。牧師でもある理事長が、公園でひとりぼっちで遊んでいた子どもたちに声をかけて、彼らの話を聞いていた。そのうち理事長が「家においでよ」と声をかけると、子

どもたちはついてきてくれた。「自分の話を聞いてくれる」という信頼感から多くの子どもたちが集まるようになった。その後、理事長は子どもの支援を行う民間援団体を設立した。2011年から現在の本部がある施設に移った。施設は廃校になった校舎を活用している。日本で注目されている「子ども食堂」も、団体の事業の柱である。

#### 3-2 事業概要

アルフェの本部施設は、ベルリンのはずれの最も貧困世帯が多い地区にある。外国人移民やシリア難民の受け入れ施設が並ぶ地区でもある。団体は、ドイツ以外にスイスとワルシャワに23カ所の施設をかかえる。ベルリンの本部の職員数は20名で、利用者は120名程度である。全国23カ所の1日の子どもの利用者数は約4,000人である。3歳から18歳までの子どもたちが放課後集まる。利用時間は18時までで、いつ来ても良いし自由に帰れる。

夏休みは12時から開放している。公的補助で活動するNPOが多い中、アルフェは全額寄付金(個人8割、企業2割)で運営している。これによって行政との関係に縛られることなく、自由で自発的な活動を行うことができる。

その活動を支えるのが、企業との連携や企業からの寄付金の受入れである。例えば、廃校を活用した施設の建物や校庭には、地元のサッカーチームが寄付したサッカー場や幼稚園、フォルクスワーゲン社が寄付した子どものお昼寝ルームもある。サッカーチームのプロで活躍する有名選手が毎週子どもたちにサッカーを教えにやってくる。子どもたちが本物に触れ合う機会を得る貴重な経験となっている。年齢、学年にふさわしい学習ルーム



写真2



写真3



写真4

や談話室、プレールームも整備されている。

### 3-3 「Die ARCHE」による子どもの貧困対策

#### 3-3-1 子どもにとってのアルフェ

理事長は、「遊びにおいて、サッカーしにおいて。遊んでお腹がすいたらみんなで一緒にごはんを食べよう。」と呼びかける。「食べ

物があるから『こども食堂』へおいでよ」では誰も来ないという。ここに来る子どもの親は、時間もお金も不足していて、子どもの潜在能力に無関心な場合が多い。また、能力を伸ばす経験を与えられずに育った子どもも多い。

アルフェでは、放課後集まった子ども達に、まず宿題をやってもらおう。学習習慣がない子どもが多いからだ。宿題が終われば、自分がしたいことをグループごとにする。スポーツや芸術、音楽など子どもが楽しめるプログラムがたくさん用意されている。しかも、本者に触れることができる。たとえば、プロのサッカーチームの選手がボランティアで定期的に子どもたちにサッカーを教えに来る。いつもテレビで観ているかっこいい選手に直接指導してもらうことができるので、男の子にも女の子にもサッカーは大人気である。

ここに来る子どもは貧困環境の中で、家族以外の人と出会う機会が与えられず、社会体験や学習体験の環境もない中で育ってきた。こうした子ども達にとって、“アルフェという場”は、楽しみながらさまざまな体験や本物、人間関係と出会うことができる“とても魅力的ななくてはならない居場所”になっている。

また貧困は、経済的な貧困とともに、関係性の貧困へも広げてしまう。ここに来る子どもの多くは、みんなで一緒に食事を食べる喜びを知らない。アルフェに来ることで、子どもたちは、「みんなで一緒に食事を食べたい」という感情が芽生える。これは、子どもの成長発達にとって大きな意味をもつ。

また子どもは、ここに「人間関係」があるから来る。「友達に会いたい」、そうした喜びをアルフェで得ることができるのである。子どもたちは理事長の姿を見つけると、“吸い



写真5



写真6



写真7

寄せられるように”彼のもとに集まる。「みんな理事長が大好きなんだ」ということを印象づける場面である。

### 3-3-2 親への支援

子どもとの信頼関係が築けたら、次は親への支援につなげる。毎月2回土曜日に、親

も呼んで子どもと一緒に朝食会を開催する。申し込みなしにだれでも参加できる。朝食会では、子どものことに関するミニ講和を行う。食堂の入り口には「フードモデル」が置いてある。親の食育の場である。親との信頼関係を築けたら、次は予告なしに家庭訪問を行う。実際に訪問して家の中の様子をみることで、生活上の様々な困りごとを発見できる。

たとえば、冷蔵庫が故障している、公共料金の滞納、親が仕事をせずに一日中家にいるなど、訪問しなければわからない情報を知ることができる。そして、困りごとを発見したら支援につなぐ。家賃の滞納や多重債務の支援も行う。

### 3-3-3 世帯全員の丸ごと支援

困っている人は自分から行政の相談窓口へは行かない。アルフェは、ジョブセンター、青少年局、社会福祉施設などとネットワークを持っていて、親に「行政窓口相談に行ってください。」と紹介だけするのではなく、関係機関の担当者にアルフェに来てもらい、親も呼んで相談、支援につないでいる。これで、取りこぼしのない支援につないでいる。親は自分の人生だけでなく子どもの人生も諦めかけている。取りこぼしのない世帯全員の丸ごと支援が親と子どもの希望をつなぎとめる。

## まとめ

アルフェの取り組みは、子どもの支援を入口とし、世帯全員のまるごと支援につなげるという点で、日本の生活困窮世帯の支援としての示唆に富む。また、親に子どもの潜在能力に気づいてもらい、子どもたちには、自分たちが価値のある人間であることを自覚して

もらえるような環境や支援の体制を整え、子どもとの朝食会を親子の食育や親への教育の場に行っているなどの事業は、貧困家庭の子どもに接する教育者や保健指導従事者にとっても参考になるものである。

アルフェは、単なる放課後の居場所ではなく、積極的に子どもと親、世帯全員を支援するための『子どもと親、世帯全員の貧困対策のプラットフォーム』といえよう。その活動を支えるのは民間の寄付金であり、行政の財政の制約を受けずに、自由に事業を展開できる、“NPO と企業の連携”の仕組みは、日本の子どもの貧困対策を展開するうえでもおおいに参考になるであろう。

日本では、全国で「自治体による子どもの生活実態調査」が進んでいる。その結果を社会の人々に広く知ってもらい、実態を踏まえた具体策を打つことや、官民の枠を超えた社会全体の支援の輪をどう広げるかが問われる。アルフェから学べることは多い。

### 注

(1) ARCHE の詳細については、下記にある。

<http://www.kinderprojekt-arche.eu/>

(2) 木下勇「子どもの貧困と遊びに関わる NPO の連携：一ドイツの事例から」学術の動向 22(10)、2017、54-57.

(3) 齋藤純子「ドイツにおける子どもの貧困」大原社会問題研究所雑誌 649 号、2012、pp.16-29

(4) 田畑洋一「ドイツにおける子どもの貧困(1)」福祉社会学部論集 32(1)、2013、pp.15-28.

(5) 足立正樹『現代ドイツの社会保障』2002、p.64.

(6) 同上。

(7) 齋藤純子、同上。

(8) 同上。

(9) 同上。

(10) 同上。

(11) 同上。

(12) 田畑洋一、同上。

(13) 同上。

(14) 同上。

(15) 同上。

(16) 同上。

(17) 同上。

(18) 同上。