

## ドイツの家族政策の動向

— 第二次シュレーダー政権と大連立政権の家族政策 —

須田 俊孝

### ■ 要約

少子化が問題となっているドイツでは、シュレーダー政権下において、人口問題を意識した家族政策の重要性が強調されるようになり、さまざまな研究・検討が行われた結果、「時間」「インフラ」「経済支援」という各政策をミックスして総合的に取り組むこと、特に仕事と家庭の両立支援策の充実を図ることが重視されるようになった。2005年の連邦議会選挙後、連邦家族高齢者女性青少年大臣はSPD出身者からCDU出身者に引き継がれたが、こうした基本的な政策の考え方は踏襲されている。大連立政権下のドイツは、これまで児童手当など経済的支援に偏ってきた政策の在り方を反省し、仕事と家庭の両立支援策の充実と正面から取り組もうとしている。具体的には、連邦政府が保育整備の推進にかかわる責任を明確化するとともに、北欧諸国の例にならい従前所得の一定割合を保障する両親手当の導入に向けて検討を開始している。

### ■ キーワード

両親手当、保育整備法、仕事と家庭の両立支援、ポリシーミックス

### I はじめに

2005年の連邦議会選挙においては、各党とも家族政策を重視し、活発な政策議論が行われた。

本来、家族政策は、家族の構成員のための施策や、家族の持っている子育てなどの機能を強め支援する施策一般を指し、少子化対策を指すものではないが、第1次シュレーダー政権の頃より徐々に少子化自体が社会的に問題視される傾向が強まり、子どもを望むカップルが子どもを持てるような施策の充実が目されるようになった。第2次シュレーダー政権下においては、連邦家族高齢者女性青少年省（以下単に「連邦家族省」という。）のレナーテ・シュミット大臣（SPD：社会民主党）は、「人口問題を意識した」家族政策の充実を力をついた。かつては、家族政策には大きな意味はない、とい

う発言まで行い、連邦家族大臣の掲げる施策に対し財界に配慮した修正を求めることもあったシュレーダー首相も、2005年の連邦議会選挙においては家族政策の重要性を強調するようになり、選挙後発足した大連立政権においても、家族政策は連立協定の重要な位置を占めるに至った。

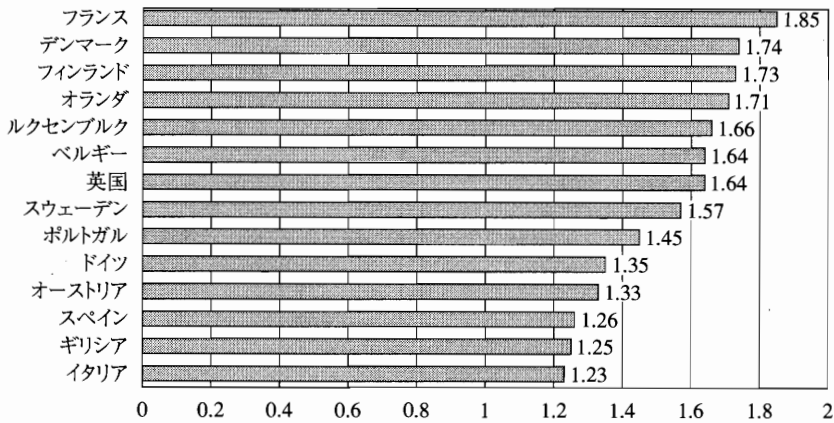
本稿においては、ドイツにおける少子化の動向、家族政策関係支出の全体像を概観した後、シュレーダー政権下における家族政策の動向に触れつつ、メルケル政権下において保守系のCDU（キリスト教民主同盟）から連邦家族大臣となったウルズラ・フォン・デア・ライエン氏が、社会民主政権の施策をどのように引き継ぎ、新たな施策の展開を始めているかを概観することにした。

表1 ドイツの合計特殊出生率の推移

年	合計特殊出生率		
	(ドイツ全体)	(旧西独地域)	(旧東独地域)
1990	1.45	1.45	1.52
1991	1.33	1.42	0.98
1992	1.29	1.42	0.83
1993	1.28	1.40	0.78
1994	1.24	1.35	0.77
1995	1.25	1.34	0.84
1996	1.32	1.40	0.95
1997	1.37	1.44	1.04
1998	1.36	1.41	1.09
1999	1.36	1.41	1.15
2000	1.38	1.41	1.21
2001	1.35	1.38	1.23
2002	1.34	1.37	1.24
2003	1.34	1.36	1.26
2004	1.36	1.37	1.31

出典：Statistischesbundesamt

注：旧東独・旧西独ともに2001年からはベルリンを含まない。



出典：Council of Europe, Recent Demographic Developments in Europe, 2003

図1 EU諸国の合計特殊出生率の比較 (2001年)

## II ドイツの出生率の推移

1990年以降のドイツの合計特殊出生率の変化は、表1の通りである。

ドイツの出生率は先進諸国の中でも低い水準にあり(図1参照)、2004年で1.36となっている。旧東独地域は、1990年には1.5を上回る水準であっ

たものが、東西ドイツの統一を境に顕著な低下傾向をたどり、1991年には0.98、1994年には0.77へと統一前の約1/2の水準へと低下している。その後、回復傾向をたどり、2004年には1.31と旧西独地域に近い水準にまで回復している。旧西独地域は、1.4台～1.3台の水準で推移している。

### III ドイツの家族政策関係支出の状況

家族政策の範囲をどこでとるかによって、その費用合計についてはさまざまな統計があるが、OECDの分類による家族関係給付(各国対GDP比)で見ると、ドイツは1.9%となっており、OECD加盟諸国の中では中程度の水準となっているが、我が国の0.6%と比べるとかなり高い水準となっている。

学校の費用をも含め、ドイツにおける子どものいる家族への各種給付を広く定義した統計をみる

と、児童手当や社会保険における負担軽減に多くの財源が充てられているのがわかる。

なお、ドイツの児童手当は第一子から第三子まで月154ユーロ、第四子以降は179ユーロである。この額はユーロ圏ではルクセンブルクに次ぐ高さであり、単純にユーロ換算した額で見るとスウェーデンなどよりも高く、世界トップクラスの水準といってよい。受給できる年齢は原則満18歳になるまでであり、大学に進んで勉強を続けるならば満27歳になるまで受給でき<sup>1)</sup>、兵役などの期間があればその分延長される。子ども本人に関しては

表2 公的社会支出(家族関係給付)の対GDP比(2001年)

デンマーク	ルクセンブルグ	ノルウェー	フィンランド	スウェーデン	オーストリア	オーストラリア	フランス	アイスランド	ハンガリー	ベルギー	イギリス	ニュージーランド	ドイツ	ギリシャ	アイルランド	チェコ	スロバキア	ポルトガル	スイス	オランダ	イタリア	ポーランド	カナダ	日本	スペイン	米国	メキシコ	韓国
3.8	3.4	3.2	3.0	2.9	2.9	2.8	2.8	2.6	2.5	2.3	2.2	2.2	1.9	1.8	1.6	1.6	1.5	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9	0.9	0.6	0.5	0.4	0.3	0.1

OECD (2004), Social Expenditure Database (SOCX), PUBLIC SOCIAL EXPENDITURE (FAMILY)

表3 子どものいる家族への各種給付(ドイツ, 2000年)

10億ユーロ

税制(税還付)	計	37.3
	うち 児童手当	(30.9)
	住宅補助	(2.8)
現金給付	計	26.9
	うち 育児手当	(3.7)
	公的年金の育児期間補助	(11.5)
	社会扶助	(4.1)
	奨学金	(1.3)
	住宅扶助	(1.2)
現物給付	計	71.0
	うち 保育所	(7.4)
	青少年扶助	(8.0)
	学校	(45.3)
	高等教育(一部)	(10.3)
社会保険給付	計	16.0
	うち 医療保険における児童分負担	(11.5)
	母性保護(児童分)	(2.9)
合計		約150

出典: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2002.54. Jahrgang, Nr.4, S.19より抜粋

所得制限があるが、親の所得による支給制限はない。この児童手当額を引き下げ、その財源をほかの施策に振り向けるべきである、との議論もあるが、連邦憲法裁判所の判決との関係もあり困難となっている。1990年の連邦憲法裁判所判決を受け、ドイツの児童手当制度は児童扶養控除と制度が一体化され、最低生活水準を非課税で保障する仕組みとなっている。2006年2月22日のSueddeutsche Zeitungとのインタビューでも、ライエン連邦家族大臣は連邦憲法裁判所の判決との関係で手当額の引下げが難しいことは明らかであり、児童手当額を引き下げない意思がないことを明言している(BMFSFJ, 2006.2.22)。

#### IV 第2次シュレーダー政権および大連立政権における家族政策の基本的方向

従来のドイツの家族政策は、金銭給付、税制上の控除措置、社会保険における子育て期間の考慮など、経済的支援に着目したものが多かったが、第2次シュレーダー政権のシュミット大臣は、少子化対策に有効な家族政策の道を模索し、さまざまな研究書・報告書を作成・参考にして政策ビジョンの明確化を進め<sup>2)</sup>、保育施策の充実、新たな「両親手当」の提案、連邦・地域をあげての家族にやさしい社会の実現に向けたキャンペーンなど、仕事と家庭の両立支援のための新たな施策を積極的に推し進めた。

現在の大連立政権下の家族政策の基本方針も、前政権の方針をかなりの部分受け入れ、発展させる内容となっている。

##### 1. 現政権の家族政策の基本的考え方

CDU/CSU(キリスト教社会同盟)は、これまで、伝統的な家族観を重視し、例えば子育て、介護などの家庭内の労働を年金などの社会保険制度において評価するなどの政策を実行してきた歴史を

もつ。しかし、今回の選挙においては、「結婚・家族の保護」といった伝統的な家族観を基本に置きながらも、「家族と仕事の調和を強く支援する」旨を政権構想に掲げた。ライエン大臣が就任後よく強調するのは、女性の高学歴を背景に、男女がともに働き、結婚後もそれを望むのは当然の時代の流れである、という考え方である。こうした考え方には、個人的なイデオロギーの違いを背景に保守系にも社会民主系にも異議を唱える者も多く、家族政策を推進する基本原則に関して政府・与党が一枚岩である状況とはいえないが、いずれにせよ、現政権においては、男性・女性の各々が望む人生設計を支持し、家族と仕事の調和支援策を追求する、という基本的考え方が掲げられている。

##### 2. 「時間政策」「インフラ整備」「経済的支援」のポリシーミックス

第2次シュレーダー政権下において、「時間政策」「地域におけるインフラ整備」そして「経済的支援」という3つの政策のすべてをミックスして総合的に行っていく必要性が強調されるようになり<sup>3)</sup>、大連立政権においてもその考え方は支持されている。それらは密接に関連しあっており、それらを貫くキーワードは、やはり「両性の仕事と家庭(主に子どもの世話)の両立」である。「インフラ」の代表は保育の整備であるが、若い家族の忙しい時間の中での家族と仕事の調和の改善は、「お金」の支援の在り方とも密接に関連しあっている。若い家族はお金が必要であり、共働きを望み、子育てに踏み切りにくい。子どもを持つことを決心しても、男性の給与の方が高いことが多いため、経済上の理由から、男性が育児休業をとるケースは少数にとどまる(取得者を男女別にみると男性は5%程度である)。家族に初めての子どもが誕生した直後から、男性が育児に関われば、育児負担が女性に偏りすぎる傾向を是正し、2人目以降の子どもを持つ決心をしやすくなるのではないか。「インフラ」

「時間」「お金」のすべてを必要としている家族に対し、それらの相互関係を考えた効果的な政策として構想されたのが、1歳までは「両親手当」で家族を支え、2歳以降は質の高い保育を整備する、という考え方である。

また、「時間」については、レナーテ・シュミット前大臣下において開始された「家族のための地域の同盟」が全ドイツに広がり成功を収めており、現政権においても「地域共同体におけるさまざまな主体がパートナーとして家族の福祉に関心を共有できることを示した」と評価されている。

## V 主な家族支援策の動向

大連立政権で推進されている主な家族支援策は、保育サービスの整備、保育費用の税制上の優遇措置の拡充、両親手当の創設、家族のための地域の同盟、「多世代の家」構想などであり、後ほど詳しく述べる。

このほか、連立協定においては、危機にある子どもの早期の援助のプロジェクトを新たに家族政策の重要課題と位置づけている。特別な負担を背負った家庭の子どもを放置・虐待から守り、両親自身の子育て能力の強化を通じて事態を改善させることを特に重視し、医療的援助と青少年扶助の役割分担・連携を再検討し、市民社会的な参加を組み合わせ、社会的な早期警報システムを発展させ、公的な保護の強化を図る方針が打ち出されている。本稿では立ち入る紙幅がないが、少子化対策や男女共同参画論の陰で忘れられがちな、深刻な必要に迫られている家族の機能強化・支援は家族政策の基本であり、ドイツにおいてこれまで州以下の自治体に委ねられていたこうした施策が連邦レベルにおいてどのように取組みが強化されていくのか、注目される。

### 1. 保育サービスの整備・質の向上

#### (1) ドイツにおける保育整備の状況

ドイツにおいては、日本のような幼稚園・保育所の区別がなく、就学前の児童の保育は、一部の例外を除き教育部局ではなく、基本的に社会部局（青少年扶助部局）が所管している。3歳児未満保育所はクリッペ（Krippe）、3歳以上就学前の保育所をキンダーガルテン（Kindergarten）、就学児童保育所はホルト（Hort）と呼ばれ、それらの複合施設がキンダーターゲスシュテッテ（Kindertagesstaette）、略してキタ（Kita）と呼ばれる。

連邦法の枠組みとしては、1991年1月に社会法典第VIII編（青少年扶助法）が施行された。連邦法は、保育施策については大枠を定めるにとどまり、1996年には3歳以上就学前の児童について保育所への入所申請権を保障する規定が導入されている。実際の保育所の整備や保育所における保育の実施などについては、各州が定める州法に基づき、州や基礎的自治体の責任において行われてきた。3歳児未満保育所の定員は19万人（2002年末）であり、これは対象年齢全児童の約9%にあたる。3歳以上就学前の保育所は対象年齢全児童の9割をカバー（251万人分）しており、就学児童保育は6.5歳から11歳までの同年代の児童の9%分（2004年末約40万人）となっている。特に旧西独地域において、3歳未満保育所の整備の遅れが問題となっている<sup>4)</sup>。

#### (2) 保育整備法の内容

##### ① 概要

2004年12月27日、「保育整備法（質に配慮し需要に応じた児童保育の整備のための法律）」が公布され、2005年1月1日から施行された。社会法典第VIII編、連邦育児手当法の改正法であるこの法律の中心的内容は、3歳未満児のため、質に配慮し、需要に即した柔軟な保育（保育所および家庭預かり保育）を整備することにある。特に両

親が働いているか、一人親である場合、また訓練・教育期間中であれば、その3歳未満の子どもには優先的に保育が提供されるよう、整備が図られる。そして2010年までに、ドイツの保育を西ヨーロッパ諸国と同等の質・量の確保を図る。量的には、2006年夏までに、旧西独地域の保育施設の定員を倍増(6万人分→12万人分)させ、2010年までに、23万人分の保育所または家庭預かり保育が新たに整備される見込みである。そのための財源としては、社会扶助給付と失業扶助給付を統合したハルツ第四法により州・基礎的自治体が支出する必要がなくなった費用の一部(年間15億ユーロ)が用いられる<sup>5)</sup>。

## ② 保育充実の目的

保育充実の目的は、第一に、さまざまな出自の児童に小さい頃から質の高い援助を実施することにより、児童にとって教育上のチャンスを与えることであり、第二に、両親に、仕事と家庭の調和を与え、各人が持つさまざまな人生設計の実現を手助けすることである。特に、両親と家族を強化し、子どもを持ちたいという若者の希望の実現を支援することは、社会のイノベーション力の維持に直結することが強調されている。

## ③ 量的整備の推進について

改正前の青少年扶助法においても、3歳未満と、小学生については需要に応じた保育施設の定員が確保されるべきである旨の規定はあったが(旧第24条第2文)、実際にはサービスの提供が需要に追いつかない実情にあった。改正後の法律においては、基礎的自治体が需要について詳細に定めることができるよう、最低限の需要の考え方が規定された。それは、共働きの親、働いている一人親、職業訓練や学校における訓練を行っている親、ハルツ第四法に基づき就業しようとしている親の子どもや、保育所や家庭預かり保育に依存せざる

を得ない特別な場合などについて、最低限保育がカバーされるべきである、という考え方である。新たな法律には、2010年までにはすべての保育の需要が満たされるべきであるが、2010年までの間においては、上記の最低限の需要について満たされるべきである旨が規定された。なお、連邦法においては、具体的な数量の割り当ては規定されない。あくまで基礎的自治体が、それぞれ地域的な実情に応じ、需要の見通しと整備状況について公開し、自らのペースで整備を進めることとなる。

こうした需要に応えられるだけの保育を確保するため、保育所(日帰り保育施設)だけでなく、家庭預かり保育(保育ママ・保育パパ)も「同等の選択肢」として法律に位置づけ、その双方で保育の需要に応える体制を整備することとされたのも特徴的である。両親の労働時間の状況に応じ、より柔軟な保育時間に対応できる形態として、家庭預かり保育は有効とされ、新たに整備されるべき保育定員のうち1/3は家庭預かり保育の増で対応する方針である。

なお、今般の法律においても、3歳未満の子どもの保育の法的請求権の保障までは規定されていない。すべての3歳未満の児童の保育を保障できる体制が整うのは2010年以降であり、そうした法的請求権の保障は、今後の保育体制の整備拡充の状況を踏まえて議論されることになる。

## ④ 保育の質の向上について

今般の法律改正により、青少年扶助法に第3章「日帰り保育施設および家庭預かり保育における児童の援助」が追加され、施設および家庭において児童を預かり保育を行う際に遵守されるべき原則等が規定された。

新たな法律において、保育を通じて行われる早期援助とは、しつけ、教育、世話などを含むものであり、子どもの社会的、情緒的、身体的、精神的な発達を促すものであるとされている。保育にお

いて行われる援助は、子どもの年齢や発達状況、言葉やそのほかの能力に応じて、ひとりひとりの生活の状況や興味、欲求とともに、民族的な出自にも配慮しつつ行われなければならない、とされた。

また、家庭預かり保育についても、保育所と同等の選択肢として質の確保が図られる方針である。具体的には、青少年局が保育ママ・パパの育成・監督だけでなく、その労災保険や老後保障にも関与していくべきこととされ、老後保障については、30ユーロを上限に費用の半分が公的に負担される構想が示されている。

ドイツでは、3歳未満の子どもを保育ママや保育所に預けることは子どもに無理を強いることになるのではないかとという心配が根強くあるが、大連立政権発足後、連邦家族省は、そうした心配が根拠のないものであることを証明する研究が多くあるとし、むしろ、保育所や家庭預かり保育による早期の援助は多くのメリットがある、と強調している。最初の3年間ほど、子どもたちが同年齢の子どもたちと一緒に多く、かつ早く学ぶことができる時期はなく、質の高い早期援助の普及は、両親の仕事と家庭の両立を助けるだけでなく、子どもにとってもチャンスを与えるものであることが強調されるようになってきている。

### (3) 保育整備法をめぐる論点(政党間の保育政策の相違の克服)

2004年の法案審議の過程で、CDU/CSUが多数を占める連邦参議院は、保育の整備の重要性は認めつつ、その財源の保障を連邦が行っていないのでは施策の実効性が上がらない、基礎的自治体に対する直接的な財政調整の仕組みを導入すべきである、として保育整備法案に異議を唱えた。それに対して連邦政府は、保育所の整備に係る任務・財政責任は州と基礎的自治体が有しており、連邦政府による直接的な財政調整は違憲であること、失業扶助と社会扶助の統合により州と基礎的

自治体には保育に振り向けるべき財政的な余裕が生じていることから、連邦参議院の異議は根拠がないものとして拒絶した。また、基礎的自治体が必要に応じて保育を提供する義務は従前の青少年扶助法にすでに規定されているが、14年間、実際には実を結んでこなかった反省に立ち、今般の保育整備法は、基礎的自治体に応じるべき「需要」の内容を具体化するのみであり、新たな義務を創設するものではない、と反論している。

選挙において、保育の整備への連邦の関わりに消極的な姿勢をとるCDU/CSUは、SPDなどから強く批判された。結局、連立協定においては、「3歳未満の子どもへの保育の提供を整備することは、避けて通ることの出来ない社会的な課題であり、連邦にとっても責任の一端を担うべき問題である」旨が明記された。さらに連立協定においては、2008年時の報告時点において10%以上の基礎的自治体が最低限需要が満たされるべき児童の保育に2010年10月1日に対応できそうもない場合には、2歳以上の児童に保育の法的請求権を与えるべきこと、また保育の最後の年については、既にいくつかの州が予定または実現しているように、連邦全体において両親の負担をなくし、ドイツのすべての子どもに早期の援助、特に入学前の言葉の訓練を保障すべきこととされている。

なお、ドイツの保育は(学校もそうであるが)昼食を家に帰ってとる「半日保育」が主であり、家庭の負担が重い。昼食をまたがる「全日保育」の導入の必要が叫ばれる一方で、これに反対する保守的な意見も根強くあるが、今般のCDU/CSUの選挙公約では、小さい頃から言葉の教育を進め子どもにチャンスを与える観点から、全日保育を推進する旨を明記したことも注目すべきである。

## 2. 保育費用の税制上の軽減措置

### (1) 改正の概要

従来、SPDとCDU/CSUは、税制上の優遇措

置の導入を巡って対立を繰り返してきた。税制上の優遇措置は、CDU/CSU 政権下において充実が図られる一方で、SPD は、高額納税者の方が多く恩恵を受け、逆に支援の必要が高い低所得者にメリットが小さい措置は不公正である、という基本的立場をとってきた。

大連立政権の発足にあたり、税制上の見直しを強く主張する CDU/CSU と、慎重な SPD とが対立し激しい議論が行われたが、最終的には、低・中所得者にも配慮した税制上の見直しが行われることになった。2006年1月より施行された改正の主な内容は以下のとおりである。

① 従来、共働きの両親および就業している一人親の保育料(保育所、保育ママ・パパ)は、年間1,548ユーロ(一人親の場合774ユーロ)を超えた金額について所得税の控除が適用されていたところ(控除額上限:子ども一人当たり1,500ユーロ)、新たな規定では、すべての保育料(保育所、保育ママ・パパだけでなく自宅でミニジョブとしてベビーシッターを雇う場合にも適用される)の2/3が控除されることとなり、控除額の上限も子ども一人当たり4,000ユーロに引き上げられた。なお、この措置の適用を受ける子どもの年齢は0歳以上14歳未満であり、変更はない。

② 従来、専業主婦世帯および就業していない一人親の場合には、保育料について控除制度が存在しなかったが、3歳以上6歳未満の子どもについては、すべての保育料(保育所、保育ママ・パパに加え自宅でミニジョブとしてベビーシッターを雇う場合にも適用)の2/3が控除される制度が導入された(控除額上限:子ども一人当たり4,000ユーロ)。

## (2) 効果

従来は、保育料が一定額を超えないと控除が適用されない制度となっていたところ、各州とも保育料は所得額に応じて定めているため低・中所得

者は高額所得者に比べ税制上の優遇を受ける余地が大きくなかった。今般の改正により、保育料の負担が少しでも発生する者全員が税制上の控除を受けられることとなり、特に低・中所得者が改正の恩恵を大きく受けることとなった。また、専業主婦世帯であっても、3歳以上に限っては保育料の控除制度が導入されたのも大きな改正点である。控除額の上限4,000ユーロへと引き上げられたことにより、保育サービスの市場の活性化も期待されている。また、税制の見直しを契機として、保育ママなどの労働の実態が明らかとなり、労働法や社会保険の保護などが進む効果も期待されている。なお、両親とも高額所得者である場合には控除額が下がることとなり、政府側は税収面でのメリットも指摘している。

## 3. 両親手当構想

### (1) 両親手当構想の概要

児童手当に加え、ドイツには、育児手当(Erziehungsgeld)制度がある。これは、生まれてから24ヶ月間という子どもの養育上重要な時期に、フルタイムでは就業しないかまたは全く就業せず、育児に時間を割こうとする親に対し、月300ユーロを支給する制度である。

連邦家族省は、この育児手当を、従前の各人の実質所得に配慮した給付額とし、賃金代替機能を持つ新たな手当制度へと発展させようとしている。この構想は、北米諸国の制度を参考にシュミット前家族大臣によって提案され、連立協定にも盛り込まれた。両親手当の導入は2007年1月を予定しており、想定されている制度の概要は以下のとおりである。

両親手当は、子どもの誕生直後の家族の効果的で永続的な保障を支援するものである。両親手当は、子どもの世話のため仕事を一時的に離れたり縮小せざるをえない場合、本人の従前のネット所得総額の67%(最大月額1,800ユーロ)を



所得保障することを原則とする。月収が1,000ユーロを下回る低所得者の場合には、20ユーロ下回るとに給付率が1ポイントずつ引き上がる(100%が上限)。最低保証額は300ユーロとし、失業手当IIなどとの併給調整は行わない。支給期間は1年間とするが、両親の片方のみではなくもう片方の親が仕事を離れるなどにより育児を行う場合には、あと2ヶ月の受給権が生じる。一人親世帯は14ヶ月の両親手当を受給できる。両親は、受給総額が変わらないならば2年にわけて受給する道を選択できる。財源は税で賄い、非課税とするが、累進課税の算定根拠には入れられる。これまでの育児休業についての規定は維持され、受給者は週30時間までのパート労働を行うことができる。両親手当の対象となる子ども誕生後2年以内に次の子どもが生まれ職場復帰できない者には、最低保障額が増額される(加算額：両親手当額と300ユーロの差額の半分)。

## (2) 両親手当構想の背景

両親手当は、「時間」政策としての効果を併せ持った「経済支援」策といえ、ライエン大臣は非常に戦略的に考えられた制度であると評価する。ドイツの若者は、共働きの収入を維持できず急激に世帯収入が落ち込むこと(ジェットコースター効果)を警戒し、子どもをもつことをためらっている<sup>6)</sup>。両親手当は、従前の所得の原則67%を保障することにより、若いカップルを経済的なプレッシャーから解放し、安心して育児に時間を割けるようにすることをねらいとする。両親手当は、特に、母親よりも年収が高いが故に育児休業に踏み切ることがためらう父親に所得に応じた保障を行うことで、育児参加のインセンティブを与えることをねらいとしている。1人目の子どもの最初の1年間に父親が育児に大きく関われば、2人目、3人目の子育てに家族は前向きとなる。逆に女性だけに育児の負担がかかると2人目をもつことに慎重になる。育児

休業の取得するパートナーを変えることにより2ヶ月長く両親手当を受給できる仕組みを導入することにより、男性の育児参加のインセンティブを高めた制度となっている。両親手当が出生率向上に寄与する効果はスウェーデンなど北欧諸国で証明済みであることも強調されている<sup>7)</sup>。

## (3) 両親手当導入をめぐる論点

連立協定の中でも創設がうたわれた両親手当であるが、SPDからもCDUからもそれぞれ反対論も根強い。

両親手当は、低所得者への給付は低く、高所得者への給付は高い。SPDからもCDUからも、これは社会政策上公正といえるのか、憲法違反ですらあるのではないかと、との指摘がある。これに対し、ライエン大臣は、高所得の者ほど育児休業により受ける損失が大きく、育児による損失を埋めることは不公平ではないこと、手当には月1,800ユーロという上限を設定しており保障は適正な水準にとどめていること、一人親など低所得者にとっても、両親手当があれば出産を契機に社会扶助生活者に陥ることを避けることができ、自立の維持に非常に効果が期待できること、などの反論を行っている。

また、特にCDUからは、両親手当は伝統的な家族像を否定するものではないか、子どもをもつ・もたないの自由が国が介入しすぎているのではないか、本来親が負うべき家族の扶養責任を国に転嫁するものではないか、男性の家族責任の評価に偏り両性を平等に取り扱っていないのは憲法違反ではないか、などさまざまな批判がある。ライエン大臣は、現在結婚するカップルのほとんどは共働きであり、高学歴化などを背景に働き続けることを望む女性は今後とも増えていくことは間違いなく、仕事と家庭の両立支援しか有効な少子化対策はない、この経験はほかのEU諸国でも共通している、と反論する。ただし、こうした反対論に配慮して、片方の親のみが休業して子どもを世

話す家庭は10ヶ月しか給付しないこととしていた当初の案は変更され、すべての家庭に12ヶ月の給付を認め、もう片方の親が休業する場合にはボーナスとして2ヶ月プラスして給付が受けられる制度と方針である。また、ライエン大臣は、両親手当は確かに仕事を続けながら育児をしようとする家族を経済的に支援するものではあるが、あくまで子どもをもつかどうか、手当を受給するかどうかは各自の判断であり国民の人生設計に介入するものではないこと、両性の育児参加を促す仕組みにはなっているが男性だから優遇するという仕組みをとっているわけではなく、憲法には違反しないこと、制度自体は家族モデルと無関係であり、むしろCDUがこれまで重視してきた家族の子育て機能が十分発揮できるよう、家族を経済的プレッシャーから解放し、安心して育児に時間を割けるようにするものである旨を説明し、理解を得ることに努めている。こうしたさまざまな議論のある制度は、二大政党が対立しあう中であっては実現は難しく、大連立政権の今しか制度創設のチャンスはない、とライエン大臣は強調する。

#### 4. 「家族のための地域の同盟」について

第2次シュレーダー政権下においては、「ドイツを家族に優しい社会へと変える」ことを目標として、連邦レベル、さらに地域レベルにおいて、企業を含むさまざまな主体の幅広い参加を得て、自発的な取組みを促進するキャンペーン・取組みが行われ、その取組みは広がり続けている。連邦家族省は、こうした取組みが成功してこそ持続的な家族支援が達成される、としている。

連邦レベルでは、2003年半ば頃より、中期的に家族と仕事のバランスの改善を迫るため「家族のための同盟」と題するイニシアティブが始められた。家族にやさしいということは、生活の質の面だけでなく、その地域における経済の面からも一つの立地条件を構成する、という考えの下、経

済界、労働組合、各種連合会、各種財団、学会、政界などの参加を得て、それぞれ影響力をもつ分野においてイニシアティブをとり、家族にやさしいドイツの実現を促す運動となっている。

大連立政権においては、新たなイニシアティブ：「家族という成功要素。企業に利益をもたらすもの。」が発足している。家族への配慮を企業経営上の課題とし、またドイツ経済のトレードマークにしようというイニシアティブである。家族への配慮に取り組む企業は増えているが、これを企業的課題であり企業成長のための重要な戦略と考える企業の数をもさらに増やし、2006年末までに、第一段階として1,000の企業をネットワーク化し、その参加企業には、その分野や地域においてさらに家族への配慮を広げるための推進役となってもらうとするものである。企業トップの個人的責任にも訴え、どのような家族への配慮を導入することが経営にプラスになるかを専門的な経営知識でもってコンセプトを打ち立ててもらおうこともねらいとしている。例えば、育児休業からの復帰の手引書、企業による保育の実行可能性といった具体的なビジネスプラン・モデルの実行が期待されている。連邦家族省は、そのための専用のサイトを立ち上げ、さまざまな情報、出版物を提供し、ニュースレターも発刊することとした。

地域レベルにおいて家族をめぐる状況を具体的に改善するための取組みとしては、2004年の年初より、「家族のための地域の同盟」とよばれるイニシアティブが連邦家族省により始められた。州および基礎的自治体政府、企業、各種団体、教会、福祉団体、両親の自発的組織がパートナーとなって家族の利益のために共通のプロジェクトに参加するという新たな取組みである。具体的な成果を実現するために極めて具体的な取り決めを行い、地域ぐるみで実行に移そうとするものである。

「家族のための地域の同盟」においては、例えば、家族と仕事のバランスの改善、保育所や相談

所の整備、遊び場や家族センターの創設、ボランティアの掘り起こし、企業における家族に配慮した労働条件の獲得などの取組みを含んでいる。地域のニーズに近いところ、市、地区、基礎的自治体が、その地域の家族の問題や要望に日ごろから応えているため、家族のことを一番よく理解している。地域における協力は、さまざまな専門知識を動員し、資源を活用し、新たなアイデアの余地を探る。「家族のための地域の同盟」は、連邦レベルでの委員会（商工会議所を始めとする経済団体、ドイツ労働総同盟、福祉団体、地方自治体等の代表から構成）や、連邦レベルでの諸団体（ドイツ市町村会、青年会議所、ベルテルスマン財団など）により支援を受ける。連邦家族省はこのイニシアティブのため、地域や地域関係者への無料相談に対応したり、新たな参加地域の設定を支援するための事務局を設置した。その費用の一部は、EU（欧州社会基金）から支出される。この事務局は、連邦レベルでのフォーラムや地域相互で経験を学びあう地域的ネットワーク活動も行う。

このイニシアティブは、2006年2月現在でほぼ270（2006.2現在）の市、基礎的自治体、郡、地域の参加を得、約3,300万人近くの住民を有する地域に広がっている。参加企業数は1,200社を数える。ライエン連邦家族大臣は、「家族のための地域の同盟」により、連邦全体で考え方の変化が持続的に起こっており、強力かつ持続的な家族支援のため、今後ともこの地域同盟を広げていく、としている。

##### 5. 「多世代の家」プロジェクト

大連立政権の連立協定においては、世代間の結束を強めるねらいから「多世代の家」の設立が掲げられた。これは、三世同居のような大家族がほとんどなくなり核家族化が進んだドイツにおいて、大家族のメリット、例えば高齢者世代は自らの持つ知恵や経験、時間を生かして育児を支援し、

若い世代の経験不足や忙しさをカバーする、またそのことにより高齢者も社会的役割が与えられ、自らの能力を生かした貢献の機会を得ることができる、といった機会が失われていることに対し、社会的に、そうした機会を提供する場を設定しようというものである。期待される機能は、子どもの援助、両親の支援、家族相談、家族サービスの発展や仲介、高齢世代の潜在能力の活用、世代間の結束の強化、問題のある家族が相談できる場の確保などが例示されている。地域的なニーズ、既存の地域における機能を統合または補完する形で設立される。

核家族の中で失われた多世代交流を現代的な形で再構築し、支援を必要とする人・家族、交流を求める人、新たな活動の場を求める人などのニーズをマッチングしようという試みであり、現在のところはまだ理念先行で、具体的にどのような機能にどこまで専門的に取り組むのが成功しやすいのかなど、具体的な詰めは連邦家族省や地域における検討に委ねられた形となっている。このアクションプログラムは、モデルプロジェクトではなく、2010年までに、すべての郡と（郡に取り込まれていない）特別市の合計439カ所に設立されるべきものとされているが、現時点では完全に実施が固まっているものではなく、今後の交渉の進展や、2006年・2007年の議会における連邦予算の審議に委ねられることになっている。予定としては、2006年中に連邦家族省で検討が進められ、情報センターが設けられるとともに、すべての郡・特別市での5年間の取組みが始めるスケジュールが組まれている。連立協定においては、各「多世代の家」に4万ユーロが連邦から補助され、現場において必要な物品費などが賄われる予定である。

## VI おわりに

社会保障制度改革・労働市場改革が引き続き

内政上の重要課題となる大連立政権において、連邦保健省および連邦労働社会省には引き続きSPDの大臣が就任したが、家族政策を所管する連邦家族省にはCDUの大臣が就任し、シュレーダー政権からの施策の連続性が注目された。

一般の選挙戦において、CDU/CSUも少子化対策の重視と「家庭と仕事の両立支援」という考え方を打ち出し、施策の基本的な考え方においてCDU/CSUとSPD間の大きな差異は解消していたものの、公約に掲げる具体的施策の内容は、両党では異なっていた。しかしながら、その後の連立交渉を経て、保育費用に係る税控除制度の改正など新たな施策とともに、シュレーダー政権下で進められた保育整備への連邦政府の積極的な介入、両親手当構想、家族のための地域の同盟といった施策も、大連立政権に引き継がれた。両親手当構想は、さまざまな反対論がある中、立法化に向けた具体的な調整が始まっている。少子化対策は連立協定において国家の未来にかかわる重要課題と位置づけられ、保育整備に連邦が一定の責任をもってかかわる方針を、CDU/CSUも追認することとなった。

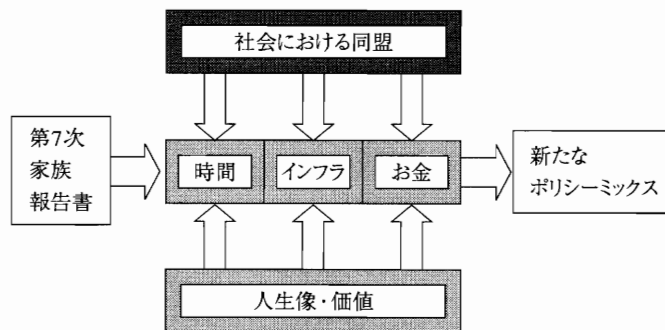
ライエン大臣は、両親手当の制度設計においても男性の育児参加を強調し、伝統的な家族観への支持が根強く残る保守政党内において異論も出て

いる。今後、ライエン大臣のような考え方がどれだけ支持を広げられるか注目される<sup>8)</sup>。

連邦政府は、貧困層や外国からの移民を含めた全幼児の教育的観点からも保育の意義を強調するようになっており、今後、保育の量的整備・質的向上を急ピッチで進めるとともに、保育料負担の軽減も議論になるとみられる。両親手当の創設だけでも年間38億7千万ユーロの経費が必要と見積もられ、また高額の子童手当の引下げは困難視される中で、急速な保育の充実に必要な財源が確保できるのか、また保育における連邦と州の権限・財源の在り方がどのように議論され見直されていくのか、注目される。

注

- 1) 連立協定では、これを段階的に25歳まで引き下げる方針が示されている。
- 2) 代表的なものとして、ダルムシュタット工科大学 Bert Rürup 教授他による2回の報告書(Familienorientierte Arbeitszeitmuster - Neue Wege zu Wachstum und Beschäftigung (2005), Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung (2003)), フンボルト大学 Hans Bertram教授他による報告書(Nachhaltige Familienpolitik: Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik (2005)), 第7次家族報告書(Siebter Familienbericht (概要版2005, 確定版2006))等がある。

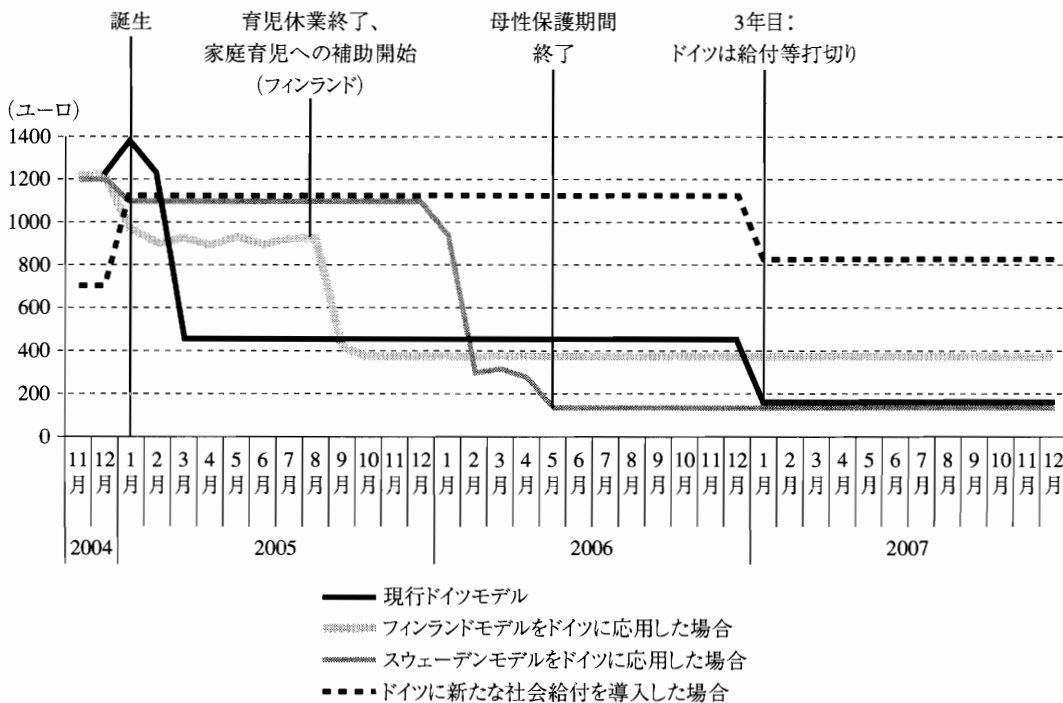


- 3) こうした考え方は、Hans Bertram 他 (2005)において示され、「第7次家族報告書」に引き継がれている(下図参照)。
- 4) 連邦家族省は、保育整備法の解説文書の中で「旧西独地域の保育の状況は、他の西ヨーロッパ諸国に20年遅れている」と指摘している。(BMFSFJ, A bis Z zum Tagesbetreuungsbaugesetz, 2004.12)
- 5) ハルツ第IV法による財源が十分には生じない2005年・2006年においても、保育充実のため年間15億ユーロの財源が振り向けられることが合意されている。(BMFSFJ, 2005.12.20)
- 6) 第7次家族報告書では、Hoem/Hoem (1996)の指摘として、ドイツでは、カップルが子どもを持ち、その片方(主に母親)が職場を一時離れ所得を失うことの経済的影響が大きく、急であることを「ジェットコースター効果」として紹介している。これに加えて子育て費用も発生し、子どもを持たない場合に比べ大きな経済的なハンディを負うこととなる。これに対し、北欧諸国においては従前所得を一定の代替率でもって補足する給付をもっており(例えばデンマーク54%、フィンランド70%)、このジェットコースター効果が和らげられている、と指摘している(下図参照)。

- 7) ライエン大臣は、両親手当は「我々の社会が、子どもをもつかどうかの各人の選択に無関心ではない、という強いメッセージを示す制度である」とも説明している(BMFSFJ, 2006.2.22)。
- 8) 連邦家族省が2006年2月に公表した「家族政策の基本方針」では、以下のように、父親の役割を強調している。「ドイツの男性たちは、自らの家庭の中の役割を、子育てよりも経済的扶養に重きを置いてきた。子どもは父親・母親の両方を必要としていることは、最近では常識となっている。より多くの父親が、子育てへの積極的な参加を望み、しかしながら仕事と家庭の両立が難しく、子どものためにより多くの時間を割くのを断念している。我が国(Vaterland)を「父親たちの国(Vaeterland)」となるようにしたい。」(BMFSFJ, 2006.2.22)

参考文献

- 1. 全般
  - ・ Siebter Familienbericht (BMFSFJ「第7次家族報告書」、概要版2005、確定版2006)
  - ・ Familienorientierte Arbeitszeitmuster - Neue Wege zu Wachstum und Beschäftigung (Bert Rürup 他, 2005)



出典: Prof. Hans Bertram

- ・ Nachhaltige Familienpolitik: Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik (Hans Bertram 他, 2005)
- ・ Familienatlas 2005 (PROGNOS AG, DIE ZEIT および BMFSFJ)
- ・ Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung (Bert Rürup 他, 2003)
- ・ Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen (Prognos AG, 2003)
- ・ Familie im Spiegel der amtlichen Statistik (BMFSFJ, 2004)
- 2. 連立協定
  - ・ Gemeinsam fuer Deutschland-mit Mut und Menschlichkeit (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2005.11.11)
- 3. 保育整備法
  - ・ Bundesgesetzblatt jahrgang 2004 Teil I Nr.76
  - ・ A bis Z zum Tagesbetreuungsausbaugesetz (BMFSFJ, 2004)
- ・ Das Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG)(BMFSFJ, 2004)
- ・ Einnahmefeffekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung (Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), 2003)
- ・ Anreize für Kommunen mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen (Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), 2004)
- 4. 家族のための地域の同盟
  - ・ Die Initiative Lokale Bündnisse für Familie aus ökonomischer Sicht (BMFSFJ, 2006)
- 5. 児童手当制度
  - ・ Kindergeld 2006 (BMFSFJ, 2006)
- 6. 両親手当制度
  - ・ Elterngeld und Elternzeit: Ein Erfahrungsbericht aus Schweden (BMFSFJ, 2005)  
(すだ・としゆき 厚生労働省大臣官房国際課長補佐)