

特集：育児休業給付と財源をめぐる課題：国際比較からの示唆**ドイツにおける親手当・親時間制度
——政策目的と財源選択の整合性——**

倉田 賀世*

抄 録

子育て関連施策は、家族形成や育児にかかわる社会意識、および、社会的状況の変化による影響を少なからず受ける。それゆえ、子育てにかかわる政策は、社会的変化に応じた制度改正が求められる場合がある。ただし、その対応によっては、制度創設時の制度設計と事後的な修正との間で不整合が生じ、法的にも新たな課題の発生につながることもある。ドイツは、まさに、このような状況を示す一つの事例といえるのではないかと思われる。

すなわち、ドイツでは、税財源による従来の制度枠組みを維持したまま、所得代替給付形式の共働き世帯モデルを前提とする両立支援策へと転換したことで、制度の規範適合性、あるいは、運用上の公平性といった観点からさまざまな法的課題が生じている。

この点で、わが国で今後育児期間中の所得保障制度を再考するにあたっては、いかなる政策目的を優先するかを明確化した上で、財源や政策手法を検討していくことが求められよう。

キーワード：育児休業、育児手当、財源、ドイツ、家族政策

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 1, pp. 67-79.

I はじめに

子育てにかかわる政策を論ずる場合、子どもの健全な育成、子育て中の親への所得保障、あるいは、両立支援というように、多様な政策目的との関連付けが可能である。また、わが国のこの種の政策の中には、一つの政策が複数の政策目的を同時に追及するものもある（例えば、児童手当法は、家庭等における生活の安定と児童の健やかな成長に資することの二つを目的としている（児手1

条))。この点で、子育て関連施策は、主要な政策目的が不明確になり易い側面を有していると言える。また、本特集の検討素材である、親の育児休業中の所得保障制度である育児休業給付は、わが国では、創設時においては親の雇用継続が目的とされていた。しかし、現時点では、そもそも雇用保険制度において実施すべきかどうかといった議論も呈されている。さらに、直近の改正では、育児休業給付金を、失業等給付とは別建ての給付とする見直しが行われている¹⁾。このことは、子育てにかかわる政策が、家族形成や育児にかかわ

* 熊本大学

¹⁾ 厚生労働省、雇用保険法等の一部を改正する法律案の概要、<https://www.mhlw.go.jp/content/000591657.pdf> (2020年5月13日最終確認)。

る社会意識や社会的状況の変化による影響を少なからず受けることを示すものであろう。これらの側面により子育てにかかわる政策は、社会的変化に応じた制度改正が求められる場合がある。ただし、その対応によっては、制度創設時の制度設計と事後的な修正との間で不整合が生じ、法的にも新たな課題の発生につながることもある。以下でみるドイツの状況は、まさに、このような状況を示す一つの事例といえるのではないと思われる。

この点を明らかにするために、本稿では、現時点でのドイツの親手当制度が、税財源による従前所得方式を採用していることに着目する。その上で、このような政策選択が行われている理由をドイツの憲法にあたる基本法との関連性に着目しつつ明らかにする(Ⅲ-1)。さらに、このような選択に伴い生じている法的な課題を、裁判例および学説上の議論に基づき概観する(Ⅲ-2, 3)。これらを前提として、最後に、わが国で今後、育児休業期間中の所得保障制度を検討する際に参考になるとと思われる示唆を示す(Ⅳ)。

Ⅱ 近年の親手当・親時間法の改正—効果およびその課題

1 2015年以降の制度改正

2007年に導入されたドイツの親手当は、従前所得保障という点ではわが国の育児休業給付と同様の方式である。しかし、もっぱら、連邦の税財源を用いており、被用者のみならず、無業の親、および、自営業者や職業訓練生にも受給資格が認められている。また、週30時間未満であれば手当の受給をしながら恒常的な就業も可能な制度設計となっている等、わが国の育児休業給付とは異なる側面を有する。ここから、その果たしている機能としても、前述の従前所得保障機能や短時間就労の容認による就労継続支援に加えて、低所得者(所得が月1000ユーロまでの者)に対する従前所得保障率の引き上げ(最大で100%まで)(2条2

項)、無業の者等に対する月300ユーロの最低額親手当(Mindestelterngehd)(2条4項)の支給による生活保障的な機能、加算によるひとり親支援、子ども的人数に応じた加算による少子化対策機能といった複合的なものになっている〔斉藤(2007), p.52〕。

そもそも親手当は、その前身とされる1986年に創設された連邦養育手当(Bundeserziehungsgeld)の財源や支給対象といった制度の骨格をほぼ同様に継承している。しかしながら、連邦養育手当では定額給付方式であったものが、連邦養育手当の廃止に伴い2007年1月1日以降に出生した児童から適用される、親手当(Elterngeld)によって、従前所得保障方式に変更されている。定額給付方式から従前所得保障方式へと変更された一因としては、手当額自体が低額であった上に、支給制限にかかる所得額が低く設定されており、とりわけ、平均以上の所得額を有する親が、休業した上で手当を受給する選択をすることが実際には困難であったことが挙げられている〔Scheiwe(2006), p.37〕。連邦養育手当から親手当への変更に際しては、さらに、手当の支給期間が従前の最長24ヶ月から最長で14ヶ月へと短縮された。これは、主として、母親の早期職場復帰を促進するためであった。加えて、連邦養育手当の支給時よりすでに設けられていた育児休業制度である親時間については、基本的には従前の制度枠組みが引き継がれているが、この変更の際に、もっぱら、父親の育休取得を促進する目的で、2ヶ月の休業期間延長措置であるパートナー月が導入されている²⁾。これらの点から、連邦養育手当から親手当への変更は、共働き世帯への両立支援と、男性の育児参加の促進が強く意識されたものであったといえる。

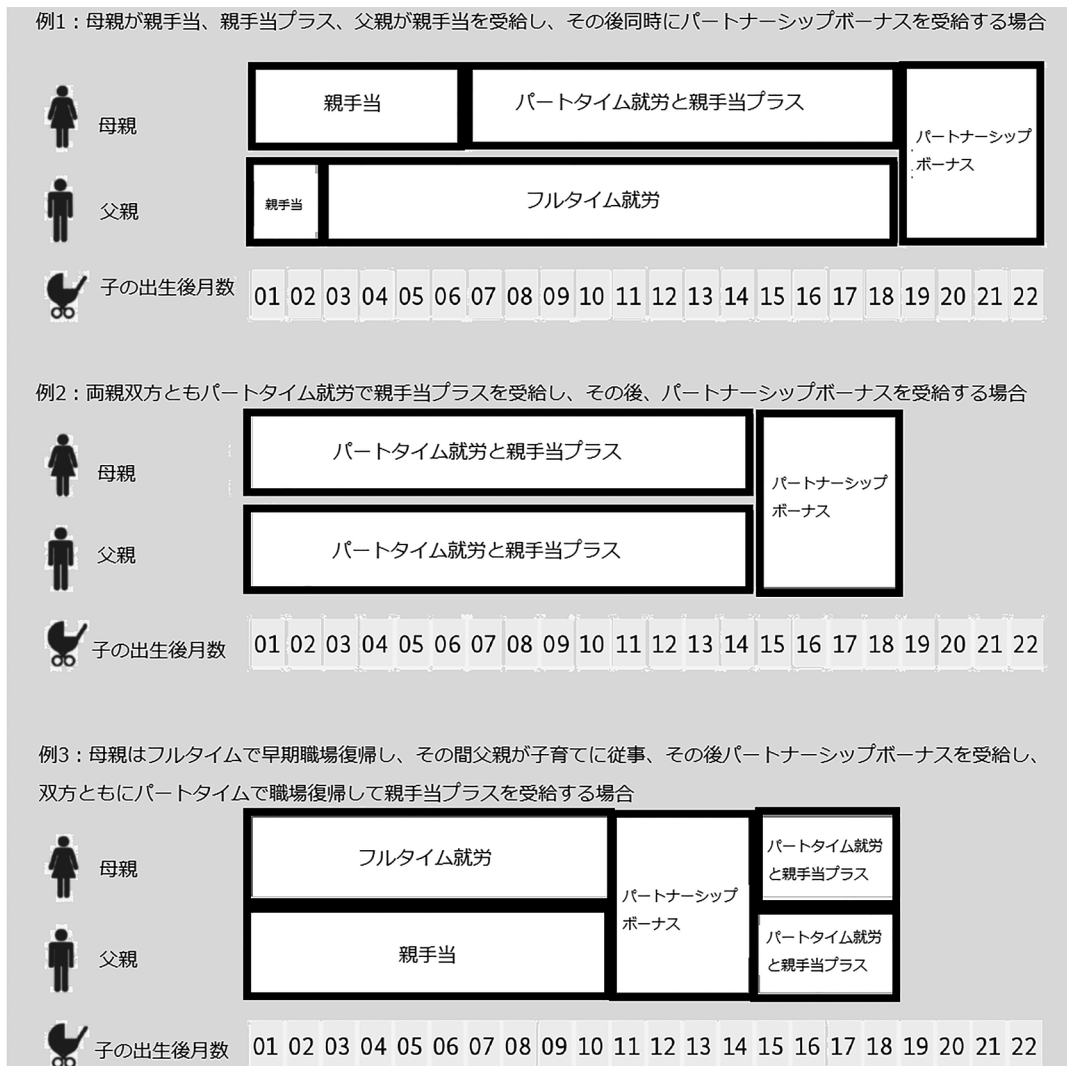
さらに、親手当および親時間は、2015年7月以降に出生した児童から、2015年より施行された「連邦親手当および親時間法におけるパートナーシップボーナスを伴う親手当および柔軟な親時間の導入法(Gesetz zur Einführung des Elterngeld Plus mit

²⁾ この改正に関して詳しくは斉藤(2007) pp.51-61。

Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz)」³⁾による改正が適用されている。この改正では、親たちの望む両立の実現を推進することを目的として、従前の親手当（Basiselterngeld）に加えて、親手当プラス（Elterngeld Plus）（4条3項）とパートナーシップボーナス（Partnerschaftsbonus）（4条4項）

という選択肢が付加されている。これに伴い、これ以降親は、これら三つの選択肢を自ら組み合わせることが可能であり、組み合わせに応じて受給期間も、さらに、多様になった（図表1参照）。

このうち、基本的な親手当（Basiselterngeld）は、子どもの出生後最短2ヶ月から最長12ヶ月まで取得可能である。両親がともに休業を取得し、




出所：Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017) “Elterngeld Plus Die neue Generation Vereinbarkeit”, p.6より筆者作成。

図表1 親手当、親手当プラス、パートナーシップボーナスの組み合わせ例

³⁾ BGBl. I 2014, Nr.62, 29.12.2014, p.2325.

ともに所得が減少した場合、さらに2ヶ月のパートナ一月の延長がある。なお、この間両親は週30時間までの就労ができる。また、親手当プラスは、親が自らの選択に基づき、原則として基本的な親手当の半額を親手当の2倍の期間受給できるというものである。親手当プラスは、とりわけ出産後、パートタイム就労で早期職場復帰する親に

とって利益があるとされる。というのも、パートタイム就労を継続しつつ親手当プラスを選択することで、結果的に合計受給額が増える場合があるからである(図表2参照)。さらに、パートナーシップボーナスは、子の出生後両親がともに、週25時間から30時間のパートタイム就労をする場合、親手当プラスの受給期間が引き続き4ヶ月延

	① 子どもの出生前の所得：月額1400ユーロ
	② 親手当受給可能額：月額910ユーロ (=1400ユーロ×65%)
	③ 12ヶ月間親手当を受給した場合の合計額：10920ユーロ (=12×910ユーロ)
従前所得の40%の収入が得られるパートタイム就労に従事	
親手当	親手当プラス
子の出生後のパートタイム就労による所得 (従前所得の40%) 月額560ユーロ	
従前所得と比較した場合の所得喪失額 月額840ユーロ (1400 - 560)	
親手当月額546ユーロ (840ユーロの65%)	親手当プラス月額455ユーロ (パートタイム就労をしない場合の親手当受給可能額である910ユーロの半額)
親手当と稼働所得を合算した所得月額 1106ユーロ (=560+546)	親手当プラスと稼働所得を合算した所得月額 1015ユーロ (=560+455)
12ヶ月間の親手当受給額の合計 6552ユーロ (12×546ユーロ)	24ヶ月間の親手当プラス受給額の合計 10920ユーロ (24×455ユーロ)
親手当プラスを受給した場合と親手当を受給した場合の差額 4,368ユーロ	

出所：Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017) "Elterngeld Plus Die neue Generation Vereinbarkeit", p.7
に基づき筆者作成。

図表2 中所得階層に属する親がパートタイム就労を行いつつ、親手当と親手当プラスを受給した場合の支給額の比較

長されるというものである。支給額は、原則として従前所得に応じて異なるが、下限と上限があり、基本的な親手当は月300から1800ユーロ（2条）、親手当プラスは月150から900ユーロとなっている（4条3項）。

これらに加えて、親時間に関しても柔軟性が高められている。すなわち、子の出生後24ヶ月間親時間を活用しなかった親は、子が3歳から8歳までの間、親時間の請求権を保持できる。これに対する事業主の同意は不要である。また、親は、事業主の同意無しに親時間を3つの期間に分割することができる。ただし、事業主は分割については、やむを得ない就業上の理由がある場合は拒否することが可能となっている（16条）。

このように2015年改正以降、育児に伴う就業調整に対する所得保障の額や受給期間にかかる親の選択幅が増え、親手当、および、親時間は、より柔軟な制度へと改善が図られている。

以下ではまず、2015年改正にかかわる親手当・親時間制度に関する連邦政府の報告書を参照しつつ、この制度に対する近年の評価を見ていくことにしたい。

2 2015年制度改正への評価

連邦親手当・親時間法は、連邦政府に、法改正による政策効果について報告することを義務づけている（25条）。この規定に基づき、2018年10月に連邦政府が報告書を出している⁴⁾。それによれば、調査の対象となった972人の受給者のうち、77%が親手当プラスを肯定的に評価しており、とりわけ、父親の評価が母親を上回っているとされる。また、親手当プラスを申請する者は導入以降増加し続けているとされる。すなわち、2017年時点では、2015年以降に生まれた子どもを持ち、親手当を申請した親のおよそ3割が親手当プラスを活用したとされる。この制度の評価できる点としては、パートタイム就労をしつつ、より長い期間手当が受給できる親手当プラスを選択することで、子どもと一緒に過ごす時間が増えることが挙げら

れている。報告書では、これらの調査結果を踏まえて、2015年の制度改正が、とりわけ父親にとって、仕事を中断することなく育児にかかわれる時間を増やす点で有益なものであり、同時に、これに伴い母親と父親の間での育児負担の分担に寄与するものであったと結論づけている〔Deutscher Bundestag（2018）, pp.16-17〕。

このように、連邦政府報告書では肯定的な評価がなされる一方で、学説上はこの制度に対する課題も提示されている。例えば、2015年改正に伴い、2015年7月より前に生まれた児童とそれ以降に生まれた児童の間に生じた、取扱の差異の問題である。すなわち、両者は親時間取得に際しての事業主の同意の必要性につき取扱が異なる。ここから指摘されている課題としては、改正に伴う制度の複雑化が、被用者および事業主の双方にとって煩雑さを生じさせているというものである〔Karb（2019）, p.111〕。また、この制度が被用者以外の者も対象とすることにより、以下（Ⅲ-3）で見ると、被用者と自営業者等との間で、制度創設当初より、制度の運用に基づく法的な課題も存在する。

これらの課題は、一つには、この制度が連邦政府が税財源によって実施する制度であり、政策形成に関する広い立法裁量に基づく多様な政策選択が可能であったことにより、複合的な機能が混在していることに起因するものであろう。今ひとつには、連邦養育手当からの移行の際に、子育てに対する経済的支援策から就業する両親に対する両立支援策へとその中心的な機能の転換が図られ、従前所得保障という被用者に、より適的な給付形式となったにもかかわらず、就業の有無に依ることなく、広く親一般を対象とする制度設計が継続されたことによるものと言えよう。つまり、税財源を用いた上で、複数の政策目的を混在させ、かつ、親一般に対する従前所得保障という方式を採用していることが、現時点で指摘されている制度の課題を生じさせる一因であると思われる。それではなぜドイツでは、このような選択が

⁴⁾ Deutscher Bundestag（2018）“Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zum Elterngeld Plus und zum Partnerschaftsbonus sowie zur Elternzeit”, BT-Drucks.19/400, pp.2-17.

なされているのだろうか。次に、家族政策に対する規範原理の影響という観点から、このような政策選択の理由、ならびに、その法的な課題を見ていきたい。

Ⅲ 税財源という政策選択とその法的課題

1 国家の規範的責務としての子育て支援と財源選択

ドイツにおける家族政策とは、もっぱら、親と未成年の子どもからなる共同体に対して、社会や家族構成員にとって必要不可欠であるとされる家族の役割（例えば、次世代育成機能や家族構成員の休息機能など）を、家族が遂行できるように、国家が家族を保護し助成するすべての措置や制度であると理解されている〔schultheiss (2008), p.43〕。このような政策は、規範的には基本法6条によって根拠づけられると解されている。すなわち、基本法6条は1項で、婚姻および家族に対する国家秩序の特別の保護を規定している。この規定の解釈から導き出される、家族とほかの社会構成員・社会集団との間での不利益取扱の禁止や、家族に対する助成の要請に基づき、立法者には家族を保護するような政策を策定していく規範的義務が課せられているとされる〔Pechstein (1994), p.113〕。仮に、立法者が、この規範的義務に反すると見なされるような政策を策定した場合、それが違憲であると判断されれば修正を求められることになる〔Tünnemann (2002), p.121〕。

このような政策としては、例えば、租税法上の児童扶養控除やこれと一体的に運用されている児童手当、年金保険制度での子育て期間の考慮などがあり、その具体化に際しては、社会保険制度、あるいは、社会手当制度、租税法に基づく控除などさまざまな政策手段が用いられている。ただし、この中で、社会保険制度を用いた家族政策の実施については、以下のような議論がある。すなわち、社会保険制度は原理上、保険料拠出に対応して保険給付を行う構造を有する。しかしながら、社会保険制度の中には被保険者の保険料拠出を前提とせずに支給される給付がある。ドイツの学説上こ

のような給付は「保険外 (Versicherungsfremd)」あるいは、「(保険) 外負担 (Fremdlasten)」と称される〔Pechstein (1994), p.322〕。どのようなものを「保険外」と定義するかについてはさまざまな見解があり、統一的な基準があるわけではないが、被保険者集団内部で実施すべきリスクの分散を超えて、社会政策的な目的に基づいて実施される給付は「保険外」であるといった理解が示されている〔Butzer (2001), p.46ff〕。保険外給付の費用に関しては、被保険者集団内の社会連帯にもとづき保険料財源で賄うべき場合もあれば、税財源での実施が求められる場合もあるとされる〔Becker (2001), p.21〕。例えば、被保険者の家族構成員に対する保険料負担なしの保険給付（例えば、医療の提供）については、社会保険制度の本質的な構造、あるいは、子育てによる家族の私的な利益を社会保険によって強制的に社会化しているという歴史的経緯に基づき、被保険者間の連帯によって、つまり保険料財源によって賄われることが正当化され得る保険外給付であるとされる〔Tünnemann (2002), p.52〕。これに対して、1986年より公的年金保険制度で導入されている、親の児童養育期間を保険料拠出期間と見なす取扱の財源は、もっぱら、連邦の税財源により賄われている。

ドイツの公的年金保険制度は、わが国と同様に賦課方式の財源方式を採用している。したがって、稼働世代の保険料拠出が年金受給世代の年金給付に直接的に結びつくことから、保険料拠出を担う若年世代の存在は、制度の維持・存続にとって必要不可欠の要素である。ここから、制度にとっての次世代の養育の意義を保険料拠出と同等であると解した上で、年金保険制度における子育ての考慮を「保険外」と見なすことには、批判もある〔Pechstein (1994), p.326〕。しかしながら、他方で、皆年金体制をとらず、わが国同様の基礎年金部分を有しないドイツの年金保険制度においては、被保険者の子供がすべて、将来的に同一の年金保険制度の被保険者となるわけではない。それゆえ、次世代の養育は、特定の被保険者集団内部で行うべきリスク分散というよりは、社会全体で担うべき責務であるといった理由により、国家

が税財源によって履行すべき責務であるとする見解が示されている〔Pechstein (1994), p.346〕。

つまり、子育て支援という規範的に求められる国家の責任を履行するに際しては、被保険者間のリスク分散という性質が強い社会保険制度内で、社会全体の利益に資するような普遍の子育て支援をすることは正当化できないといった理解があり、かりに、そのような政策が社会保険制度内で実施される場合でも、財源としては制度外から税を投入することが求められることになる。この点からすれば、すべての親を普遍的に対象とする子育て支援策である親手当は、保険料財源よりは税財源に、より親和的な性質を有する政策であることになる。

2 親手当にかかる規範的課題

基本法は、立法に関して連邦と州のいずれが管轄するかを定めた規定を、70条以下に置いている。一連の規定の中で74条は、連邦と州の双方が立法権を有し、連邦が法律を制定しない場合に、その限りで州が州法を制定することができることとされる競合的立法事項を規定している。このうち、74条1項7号では公的扶助(öffentliche Fürsorge)が規定され、また、12号では社会保険が規定されている。ここでの公的扶助、あるいは、社会保険は、それぞれ一定の性質を有するものであることによる定義づけがなされている。

立法者は、親手当を、基本法74条1項7号の規定に基づく公的扶助の一類型として制定している⁵⁾。上述のように、親手当は税財源により行われる給付であるが、同時に、従前所得保障という給付形式を採用している。このことが、規範的には以下のような議論を招いている。すなわち、基本法74条における公的扶助とは、個別ニーズに対する集団的な支援であり、歴史的には公的な貧困救済策から派生し、社会法領域で適用されるものと理解されてきた。ただし、同時に、このような定義は限定的に解されるわけではないとされている。それゆえ、古典的な公的扶助像から導き出される構

成要素も、新たな社会状況を取り入れていくことになる。この限りで、新たな状況に対応する公的給付も、公的扶助の定義に包含され得るとされている。このような理解の下、社会国家的に家族を助成する金銭給付、および、保育所等の現物給付は、74条1項7号の公的扶助に含まれる給付であると解されている〔Seiler (2007), p.130〕。ただし、ここでの公的扶助とは、子育て支援と関連づけて言えば、あくまでも、養育責任の履行に伴い生じる個人的な要保障ニーズに対応する給付であると理解されてきた。この点で、従前の稼働活動と関連を有し、養育それ自体に基づく要保障ニーズではなく、従前の稼働所得に応じた給付となっている親手当は、74条1項7号の定義に適合しないのではないか。むしろ、74条1項12号に基づく社会保険制度、あるいは、連邦ではなく州が立法管轄権を有すべき給付なのではないかという見解が示されている〔Seiler (2007), p.131〕。

この課題に対して学説上は、すでに、親手当の導入以前にも失業扶助が同様の形式の給付として取り入れられていたことを例にとりながら、税財源による従前所得保障給付である親手当も、基本法74条1項7号の社会扶助に含まれるとする見解が示されている〔Scheiwe (2006), p.40〕。他方で、親手当は連邦法が管轄を求められる法としての要件・効果を有しておらず、連邦が管轄することには疑念があるとするものもある。さらに、すべての子どもに対する同等の支援を求める基本法6条の観点からすれば、税財源による給付において、子どもの数に応じた取扱の差異は許容され得るが、親の所得に応じた取扱の差異は容認されない。のみならず、子育てによる機会費用の喪失を補填するのは、社会保険制度の役割であり、現存する個々人の要保障ニーズを補填する役割を担うのが税財源による制度であるとされていることからすれば、税財源で従前の所得を前提とした損失補償を行う方法は、これまでの社会扶助および社会保険の理解からすれば認められないことから、税財源を用いた従前所得保障により生じる親の間の

⁵⁾ Zum Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu einem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit v, 20, 6, 2006, BT-Durucks.16/1889, p.35.

給付格差も、基本法に反するとする見解もある〔Seiler (2007), p.132〕。

このような議論が示すのは、ある種のゆがみ、換言すれば、制度が目標にする政策効果と財源選択が整合性に欠けているという認識の存在ではないだろうか。すなわち、親手当は子育てを経済的に支援するという本来的な性質、および、親全般をその対象とするという点からすれば、税財源という選択に妥当性が見いだせる。しかし他方で、家族政策に求められる役割が変化する中で、子育てに伴う就労上の機会費用を低減させ、主に、父親の育児参加を促進するために、従前所得保障という給付方式を選択したことで、これまでの制度理解によっては説明が困難な制度設計となったことに伴う規範的課題が、顕在化してきているものと見ることが可能であろう。

3 親手当における運用上の課題

ここまで見てきたように、親手当の導入はさまざまな法的議論を生じさせるものであった。親手当に対しては、さらに、上述してきたような制度それ自体の規範適合性のみならず、運用上の法的課題も指摘されており、これに対する司法判断も示されている。

ここでの課題とは、例えば、親手当の算定基礎となる従前「所得」の定義にかかわる法的問題である。すなわち親手当法では、算定基礎となる「所得」概念として所得税法上の定義、すなわち、生業活動から生じる納税義務のある収入という定義を用いている(2条1項)。ここから、一つには、受給権者の課税対象とはならない収入、例えば、夜間手当が、親手当の算定基礎に含まれないことが問題となる。この点について裁判例では、このような取扱が正当化されると判断されている⁶⁾。その理由として、所得税法上の「所得」を用いることが、定義の明確化という点で有用であることが挙げられている。加えて、納税義務者である親はすでに夜間手当において租税負担免除という優

遇を獲得しており、さらに、親手当が保険財源による対価性のある従前所得保障給付と異なり、広範な立法裁量が認められる税財源による従前所得保障給付であることなどから、このような取扱は基本法上の平等原則違反とは言えないとする理解も示されている〔Röhl, (2010), p.1420〕。

そのほかの課題として、例えば、所得算定期間にかかる問題がある。すなわち、親手当法2b条に基づき、親手当の算定基礎として、被用者の場合、出産前の12ヶ月間の所得が考慮される。一方、自営業者等の場合、出産前年度の課税算定期間の収入が考慮されることとなっている。仮に、本業は自営業者等であるが、副業として被用者としての雇用期間がある場合、行政手続き簡素化の目的により、自営業者等の算定基礎が適用されることになる。この規定の取扱によれば、出産直前に被用者としての副業で相応の収入を得ていても、出産前年度の自営業者としての収入のみが親手当の算定基礎とされることになる。それゆえ、結果的に低額の親手当しか受給できない者が生じることがある。このような取扱が争われた州社会裁判所においては、規定の排他的・硬直的適用は基本法上甘受し得ない侵害となる、とする判決がある⁷⁾。

さらに、自営業者の所得算定との関係では、算定方法における行政手続きの運用に関しても類似の問題が生じている。すなわち、親手当の支給額決定に際しては、一般的には、管轄官庁が課税決定通知に基づき親の所得を把握した上で給付額を算出することになる。しかし、子どもの出生時期や自営業者ごとの課税算定期間の相違(例えば、事業期間を課税算定期間とする事業者と暦年を課税算定期間とする事業者が存在することによる)等により、申請の際に子どもの出生前年にかかる課税決定通知が提出できない場合がある。このような場合、規定上は、事業にかかる当該年度所得の証明ができる書類(貸借対照表など)を提出することで暫定的に所得を証明し、これに基づく親手当を受給した上で、事後的に課税決定通知によ

⁶⁾ SG Darmstadt, Urt, v.14.10.2008, BeckRS 2008, p.57497.

⁷⁾ LSG Nds-Bremen Urt.v.25.2.2015, BeckRS 2015, p.69215.Vgl, Dr.Bettina Graue und Helke Diers (2015) "Verfassungs-und europarechtliche Probleme bei der Berechnung von Elterngeld" NZS Heft20, p.777.

り親手当の過払いが判明した場合は、これを返還するといった取扱が規定されている（2d条，8条3項）。しかし，出産2年前までの課税決定通知の利用が認められていることから，実務上は，行政手続きの簡素化や，行政コストの削減，迅速な行政決定を理由として出生前々年度の課税決定通知に基づき親の所得を把握し，親手当額を決定するという取扱が行われているとされる〔Grübnau-Rieken（2016），p.739〕。その結果，出産前々年度よりも出産前年度の所得が増えた親は，本来受給可能な額よりも少額の親手当しか受給できなくなることになり，出産前年度の所得額に基づく，より高額な親手当の支払いを求めて処分行政庁と争うことになる。

このような取扱について州の社会裁判所は，出産前々年度の所得に基づく親手当であっても，算定期間にかかる所得代替機能は保障されているとして請求を棄却し，さらに，個々の事案におけるこれを越えた不公平は決定を左右しないという判断を付加している。その上で，受給者の保険料拠出に基づかない社会手当には立法者により広い形成裁量が認められるとも述べている⁸⁾。類似の事案が争われた連邦社会裁判所でも，算定基礎となった期間の自営活動と，出産前々年の自営活動が同視できるものであり，かつ，両者の期間の間隔が一定程度未満であれば，議論の余地のある期間の算定方法も継続可能であると判断されている⁹⁾。

ここまで見てきた課題に加えて，さらに，親手当が税財源による給付であることから，税財源によるほかの類似給付との調整にかかる課題も存在する。すなわち，親手当法は出産・育児にかかる類似の給付との関係につき，調整規定を置いている（3条，4条3項）。これによれば，例えば，産前産後休業にかかる母親手当（Mutterschaftsgeld）などの給付を受給している期間については，これを親手当の受給期間と見なすという取扱になる。これに関して問題となったのが，女性のみを対象

とする母親手当との調整が男女平等原則に反するのではないかという点，および，当該月の中で数日間しか母親手当を受給しなかった場合も，当該受給日を含む1ヶ月分の親手当との調整となることの適法性である。この問題につき連邦社会裁判所は，同様の目的による複数の従前所得保障給付が同一期間に支給されることを回避するという政策目的を貫徹するために，このような規定を設けることは認められるとして，母親手当との調整による親手当支給期間の短縮を違法であるとする親の請求を棄却している¹⁰⁾。

これらの裁判例をみるかぎり，親一般を対象にして，税財源による従前所得方式の給付を採用した場合，とりわけ，多様な働き方をする親の所得をいかに把握するか，あるいは，所得算定期間をどのように設定するのかにつき困難な問題が生じ得ることが分かる。このような課題は，働き方の多様化が推進されている現状においては，今後一層大きくなることが予想されるが，これに伴う行政コストの負担の問題は，すでに現状においても，看過できない規模に増大しているであろう。この点に関し，上述したドイツの裁判例では，税財源であることに基づく広範な立法裁量を根拠として，一定の立法目的が達成されていると判断できる状況下では，行政コストの削減を優先し，その結果，個別具体的に親に生じ得る本来よりも少ない手当額という不利益に対しては，法的に問題とならないものと判断しているように解せる。このような判断を前提とするかぎり，社会保険制度として制度を設計する場合と，国庫負担による社会手当制度として制度を設計する場合とは，受給権者の法的地位や権利性につき異なる評価がなされる可能性，換言すれば，税財源による制度の場合，受給権者が甘受すべきとされる個別具体的な不利益が，相対的に大きくなる可能性があると言えよう。ここから，わが国においても，育児期間中の所得保障制度を現行の社会保険制度から別の制度に移行するといった改革を考えるの

⁸⁾ SG Berlin Urt.v.20.10.2008,-BeckRS 2009, p.53000.

⁹⁾ BSG Urt.v.3.12.2009, NJW (2010) Heft52, pp.3800-3804.

¹⁰⁾ BSG, Urt.v. 29.6.2017, NJW (2018) Heft6, pp.422-424.

であれば、受給権者の法的地位や権利性といった点も考慮に入れた検討が必要になるのではないだろうか¹¹⁾。

Ⅳ 結びにかえて—ドイツからの示唆

わが国の現行法に基づく育児休業給付には、すでに指摘されているように対象者の限定、あるいは、父親の育児参加の促進策として不十分であるというような課題があることは否めない事実である¹²⁾。たしかに、子育てに伴う就労制限による所得保障の必要性は、被用者に限らず存在するであろう。また、父親の育児参加のさらなる促進の必要性も大きい。仮に、支給対象者を被用者に限らずに広げるのであれば、完全な税財源化は一つの有用な選択肢となり得る。ただし、ここまで見てきたドイツの政策にかかる議論を前提とすると、税財源による親手当政策によってすべての子育て世帯を対象とする経済的支援、および、育児分担における男女の実質的平等の実現、とりわけ、父親の育児参加の促進の双方を政策目標とする場合、課題が生じ得ることが明らかとなった。すなわち、ドイツの事例によれば、支給額をどの程度に設定するかにもよるが、税財源による定額の金銭給付では、育児参加に伴う賃金の低下が十分に補填されず、その結果、男女の賃金格差が解消されない限り相対的に所得の高い父親の育児参加を充分には促進できない可能性がある。そこで、この問題を克服するために、対象者を広く親一般としたままで従前所得保障方式を導入すると、被用者以外の働き方をする者、あるいは、マルチジョ

ブホルダー等について、従前所得をどのように把握すべきかといった課題が生じ得る。加えて、両親双方による育児参加へのインセンティブを高めるような政策誘導は、仮に法制度上、同等の権利行使を認めたとしても、単身養育をする一人親にとって、その権利を実際に行使することが困難な実情があるかぎり、実質的には一人親に対する不利益取扱に等しい効果を生じさせ得るといった課題が、生じる可能性もある。

ドイツの状況を見るかぎり、単一の政策による複合的な政策目的の追求は、かえって、さまざまな課題を生じさせかねない¹³⁾。したがって、わが国で今後、財源選択も含め育児期間中の金銭給付制度を検討する際は、出産に伴う機会費用の補填か、子育てに対する普遍的な経済的支援か、男女の実質的平等の実現か、あるいは、母親の就業継続かといった当該制度によって実現しようとする第一義的な政策目的を明確に認識することが重要であり、その後、当該政策目的に最も資する給付のあり方や財源方式を検討していくことが、求められるように思われる。

最後に、上述の課題とともに親手当制度との関連でドイツで論じられている、もう一つの議論に言及しておきたい。すなわち、この間ドイツの親手当制度は、育児と就業の両立モデルの中でも、とりわけ、母親が早期に職場復帰し、両親が共働きを継続しながら育児を担うという家族モデルを、政策上、望ましいモデルとして、親手当によって政策誘導を行ってきた〔Reimer (2013), pp.15-18〕。このことは例えば、原則として3年間の親時間が保障されているにもかかわらず、これ

¹¹⁾ この点に関して、例えばわが国では、現行法に基づく育児休業給付金制度に関して、地方公務員共済組合法70条の2第1項に基づく育児休業給付金（一歳後手当金）の支給につき、通達に基づく行政実務における、定型な資料により要件充足性判断を行う取扱により、保護者が給付金を受給できなかったことが争われた訴訟では、このような行政実務には合理性が認められるものの、実務的判断基準は施行規則が求める実体的要件とは解せず、定型な資料を欠く場合でもそのほかの客観的な資料によって要件充足性判断が可能であるとして、不支給処分が取り消された事案がある（東京高判平28年7月7日賃社1663・1664号（2017）69頁）。この事案では、現行制度を前提に、定型な行政実務の運用よりも個別具体的な受給権者の不利益の救済が優先されている。ただし、ドイツの議論を前提とするかぎりではあるが、制度設計が大幅に変更された場合、受給権者が現行法に基づく制度におけるのと同等の司法救済が得られるかは、変更内容を勘案しつつ別途検討が求められることになるであろう。

¹²⁾ この点に関しては、大石（2019）44頁以下、および、そこで引用されている論文を参照のこと。

¹³⁾ ドイツの親手当に対しては、正しい目的を追求するための誤った手段であるという評価も見られる〔Seiler (2007), p.134〕。

を完全に利用することは、少なくとも親手当によっては推奨されない（親にとってのメリットが無い）といったことにも現れているとされる〔Seiler (2007), p.133〕。しかしながら、他方で、家族には国家に対する防禦権の効果として、自らの望む両立のあり方を国家に干渉されることなく選択、形成する自由が、規範的に保障されている〔Seiler (2007), p.133〕。したがって、親手当による特定の両立モデルへの政策誘導が規範的に正当化されるのかという疑問が、親手当の創設当初より呈されている〔Scheiwe (2006), p.38〕¹⁴⁾。このような疑問については、親手当が父親の育児参加や母親の早期職場復帰を誘引するに止まり、親の主体的決定の余地が残されている以上、依然として立法者の広い裁量の範囲内に止まっているというという見解がある〔Seiler (2007), p.133〕。また、同じく基本法上で保障されている女性に対する促進といった規範（基本法3条2項）も考慮し、親手当によって推奨される両親共働きの家族モデルの推進が男女の実質的平等、ひいては女性の促進に資することから、規範的にも容認されるという理解もある¹⁵⁾。その一方で、家族政策における「両立」が「共働き世帯の両立」ではなく、あくまでも「家庭生活と職業生活の両立」を今後も主要な命題とするのであれば、育児や介護による職業生活の中断や縮減も含めた多様な両立を政策によって導くことこそが、首尾一貫したあり方ではないかという見解も示されている〔Brose (2017), p.367〕。

国家と家族との関係にかかる規範的原理を有しないわが国では、子育て支援政策を包含する社会保障制度の形成は、原則的には広範な立法裁量の下にあるとされている¹⁶⁾。ただし、社会保障制度を個々人の「主體的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備」の法理であるととらえた場合〔菊池 (2000), p.145〕、多様な子育てのあ

り方、あるいは、これに伴う職業生活との多様な両立のあり方が、わが国の両立支援政策においても目指されるべき方向性であることには、留意する必要があるのではないだろうか。

参考文献

- 大石亜希子 (2019) 「増大する育児休業給付金とその課題」, 『週刊社会保障』, 3029号, pp.44-49。
 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』, 有斐閣。
 斉藤純子 (2007) 「ドイツの連邦親手当・親時間法-所得比例方式の育児手当制度への転換」, 『外国の立法』 232号, pp.51-63。
 Christian Seiler (2007) “Das Elterngeld im Lichte des Grundgesetzes,” NVwZ, Heft2, pp.129-134。
 Deutscher Bundestag (2018) “Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zum Elterngeld Plus und zum Partnerschaftsbonus sowie zur Elternzeit,” BT-Drucks.19/400, pp.2-17。
 Jana schultheiss (2008), Frauenerwerbstätigkeit und staatliche Familienpolitik, VDM Verlag Dr.Müller。
 Hermann Butzer (2001), Fremdsten in der Sozialversicherung, Mohr Siebeck。
 Joachim Becker (2001), Transfergerechtigkeit und Verfassung, Mohr Siebeck .
 Kirsten Scheiwe (2006) “Rechtspolitische Ziele und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten eines Elterngeldes,” ZRP, Heft2, pp.37-40。
 Matthias Pechstein (1994), Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, Nomos Verlag gesellschaft。
 Matthias Röhl (2010) “Zwischenbilanz und Rechtsprechung zum Elterngeld und BEGG - Der Gesetzgeber als “Sozialingenieur,” NJW, Heft20, pp.1418-1424。
 Margit Tünnemann (2002), Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungsausgleichs, Duncker & Humblot。
 Michael Grübner-Rieken (2016) “Probleme der Einkommensbemessung beim Elterngeld für Selbstständige,” NZS, Heft19, pp.737-739。
 Svenja Karb (2019) “Das Elternzeitrecht im Überblick,” öAT, Heft6, pp.111-114。
 Thordis Reimer (2013), Elterngeld Analyse der

¹⁴⁾ 同旨のものとして, Silvia Pernice-Warnke (2014) “Elterngeld und Betreuungsgeld im Spannungsfeld zwischen verfassungsrechtlichem Familienschutz und Gleichberechtigung,” FamRZ, Heft 4, p.264.

¹⁵⁾ 12ヶ月の親手当受給期間につき、もう一方の親が取得した場合にのみ2ヶ月延長できるパートナー月が家族形成の自由に対する過度な介入か否かという形で基本法適合性が争われた事案として (BverfG19, 8, 2011 = FamRZ (2011) Heft20, pp.1645-1647. このような見解を述べる学説として, Frauke Brosius-Gersdorf (2011), Demografischer Wandel und Familienförderung, Mohr Siebeck, p.729.

¹⁶⁾ 最判昭57, 7, 7民集36巻7号1235頁。

Wirkungen, Springer VS.
Wiebke Brose (2017) "Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Fokus der Familienpolitik," NZS, Heft10, pp.361-366.

本稿は公益財団法人野村財団の助成 (N19-4-W30-001) に基づく研究成果の一部である。

(くらた・かよ)

Parental allowance and parental leave in Germany

KURATA Kayo*

Abstract

According to a social transmutation, Systemic revision is demanded of a family politics. However, depending on the response, it may lead to appearance of a new problem. Germany is one case which shows such a situation. Germany pursued the new system purpose, with the former framework maintained. It has caused various matters. Japan can get the following suggestions from the situation. It is a policy purpose's definitional significance.

Keywords : Parental Leave, Parental Allowance, Resource, Germany, Family Politics

* Professor, Faculty of Law, Kumamoto University