

倉田賀世著  
『子育て支援の理念と方法』

(北海道大学出版会、2008年)

高島 淳子

---

本書の意義

本書は、ドイツの子育て支援政策を家族の社会的効用に注目することで、社会全体で子育てにかかる経済的負担を分担するその公平なあり方を検討し、日本でこれまで十分になされてこなかった総合的な子育て支援策への示唆を導き出すことを目的とする。

子育て支援の政策には、育児休業や仕事と育児の両立を容易にする多様な勤務制度の導入といった労働環境の整備、保育所をはじめとする保育サービスの充実、さらには子育てに伴う経済的負担の軽減策がある。日本では、少子高齢化に対する問題意識の高まりも受け、前二者については国の政策も充実しつつあるが、児童手当に代表される所得保障は若干の改善がみられるものの依然として十分とはいえない。また、社会保障給付費の内訳を見ても、高齢者を対象とする給付が圧倒的な割合を占めている。最近でこそ、子育てを担う若年世帯や子どもが貧困状態にあるとの指摘がなされるが、経済的支援は数ある子育て支援策の中でも劣位にあるといえる。

また、日本の子育て支援策についての議論状況をみると、規範的な立場から、それも多岐にわたる子育て支援策に通底する法規範についての議論は十分になされているとはいえない。この点本書は、基本法6条1項の家族の保護の解釈をめぐって多くの連邦憲法裁判所の裁判例を有するドイツを比

較対象とし、社会保障給付だけでなく税制度も検討対象とすることで、子育て支援政策を貫く法規範の導出に成功している。今後ますます重視される少子化対策の立法論に対し、本書が果たす意義は大きいといえよう。

本書の構成と概要

ここでまず、本書の構成と概要を見ておこう。

「はじめに」では、本書の目的が明確に示される。すなわち、多数の育児支援策のうち他に劣後している経済的負担の軽減策を取り上げ、かつ、税制度まで網羅した総合的な子育て支援策を検討対象とし、多数の裁判例の蓄積のあるドイツを比較対象とすることで、単なる制度比較ではなく、法規範の導出とそこから日本への示唆を得ようとする。

以下、第1章から第4章までドイツでの子育てへの経済的支援のあり方が、制定史や連邦憲法裁判所の裁判例の分析を通じて明らかにされる。

第1章は、「婚姻および家族は、国家秩序の特別の保護を受ける」と規定されるドイツ基本法6条1項の解釈・適用を取り上げる。それに先立ち、家族がなぜ国の特別な規範的保護を受けるのかを、ワイマール憲法からの規定の形成史と家族の機能の2側面から検討する。ここでは、子育てに見出される社会的効用が規範的に承認される過程が明らかにされ、家族がそうした公共性を有するがために特別な保護の対象となることが示される。

第2章では、基本法6条1項の「保護」の解釈を連邦憲法裁判所の裁判例から考察する。その結果、連邦憲法裁判所は、基本法6条1項を婚姻や家族に対する特別な保護をせよという客観的価値決定規範であると認め、それにより、国家には家族に対する不利益取扱いを禁止し、さらには促進の命令に基づいてその不利益を改善することも求められる。こうした手法を通じ、本書の問題関心の対象である「子どもを養育する者」と「子どもを養育しない者」との間に生じる不利益は、国家により積極的に是正されることになる。

続いて第3章・第4章では、その不利益取扱いの禁止と促進の命令が具体的に展開される場面を、公的年金保険制度と所得税法制度をもとに詳述する。本書の中心部分に該当するため、ここでもやや詳しく紹介したい。まず第3章では、公的年金保険制度での子育てへの考慮の歴史的展開をみる。公的年金保険制度では、被保険者間の連帯に基づいて社会的調整がなされ、被保険者集団内部での格差が社会的に是正される。しかしながら、被用者年金を基礎とするドイツでは、子育てを理由に職業生活から離脱した場合には強制被保険者とならず、被保険者集団内部で行われる「社会的調整」の対象とはならない。子育て負担の軽減は、社会保険内部ではなく、国家の責務の下で行うことだと認識されるのである。しかし、連邦憲法裁判所判決が基本法3条1項の平等原則に基づき子育てで生じる保険料未納期間を是正するよう求めたことをきっかけに、保険料負担の軽減策など子育てへの考慮が公的年金制度の中に取り入れられ、その後も拡充を見せる。

本書では、子育てへの考慮に関する具体的手法を①被保険者に保険事故が発生した際に、子育てを付加的に考慮するもの、②女性自身の年金権を充実させるためのもの、③子育ての意義を積極的に評価することを目的としたもの、の3つに分類したうえで検討する。

まず①に、子のいる被保険者への付加給付である児童加算がある。児童加算はライヒ保険法の時代から存在し、ナチス時代には人口政策的観点から増額されたが、税を財源とする連邦児童手当法の拡充に伴い、縮小・廃止された。①はすでに被保険者である者を対象とし、純粋に子育てによって生じる追加的な経済負担を軽減するための給付であるため、保険原理に基づく社会保険制度の中で正当化することは難しく、後述するように、社会保険制度固有の正当化が必要となる。

②のうち、本稿では、寡婦(夫)年金と考慮期間に触れる。まず、寡婦(夫)年金をめぐるのは、1963年と1975年の連邦憲法裁判所第一法廷判決が、いずれも寡夫に追加的要件を課すことが基本法の定める男女同権に反しないかを論じる。特に後者は、性別に代わって遺族の所得保障の必要性を遺族が年金権を獲得できなかった理由に基づいて判断することを提案し、その理由の一つに育児による稼得不能を示した。これを受け、遺族年金および育児期間に関する法(HEZG、1985年)が制定され、子一人につき1年間、被保険者の平均賃金の75%を得て労働していた場合と同様に保険料納付があったとみなされるようになった。同法は、子育て期間を公的年金受給権を基礎付け、年金受給額を増額させる要素としてはじめて承認した。

1992年・年金修正法(1989年制定)では、算入される子育て期間が1年から3年に延長され、また考慮期間が導入された。考慮期間とは、10歳未満の子を持つ被保険者が、保険料納付義務ある就労をしたがその収入が平均所得を下回る場合に、平均所得を得て保険料を納付したのと同様の効果を与えるため、報酬点数を加算するものである。2人以上の子を養育している場合には、就労に基づく保険料納付がない場合でも加算される。考慮期間は、育児のために就労を中断したり、職場復帰をしてもパートタイム労働であったりするために、将来の年金受給額が低額にとどまるという問題に

対処するもので、子が1人の場合は、職場復帰するとさらに年金制度上有利に扱われ、子育てと就労との両立支援という側面を強化した策と位置付けられる。

③には、1986年施行の児童養育期間がある。これにより、子一人につき3年間、子育てに従事する者は年金保険法上の強制被保険者となり、保険料を拠出せずとも被保険者の平均賃金を得て保険料を支払ったのと同様に評価される。保険料納付義務ある就労に従事した場合には、みなし納付分が合算される。また、児童養育期間は年金受給権を取得するのに必要な5年の待機期間にも算入されるため、子どもを2人以上育てると、保険料納付義務ある就労を一度もしなくても老齢年金を受給できる。

こうして、子育ては年金制度上、平均収入を得ているのと同様の評価を受けることとなったが、1992年と1996年の連邦憲法裁判所判決で、さらに子育ての独自性が指摘されるに至る。すなわち、1992年第一法廷決定では、年金保険という世代間契約システムの中で、子育てに制度存続保障という意義を与え、また、基本法6条1項の家族の保護と結びついた基本法3条1項の平等原則によって、子育てを失業や疾病などとは別に扱うことが規範的に要請されるとし、1996年判決でも、子育ての意義の独自性が改めて確認された。ここでは、育児と就労を行った者の場合、平均所得以上の収入を得ると考慮期間の恩恵が受けられない点が、育児のみを行う者との間で基本法3条1項の平等原則違反かが争われ、育児と就労を同時に行う者への考慮を立法者に義務付けた。その結果、1999年・年金修正法により、育児をしながら就労による収入を得た場合にも、保険料算定限度額までは自らの保険料納付に加えて育児による貢献分が加算されることとなった。

続いて第4章では、所得税法上での子育ての考慮、具体的には児童扶養控除の変遷が取り上げら

れる。子育てを理由とする控除はワイマール共和国時代に現れ、第二次世界大戦後は、控除額が引き上げられるとともに児童手当法が制定される。その後、1990年の連邦憲法裁判所が租税算定基礎から家族構成員の最低生活費も控除することが規範的な義務であると明らかにしたのをきっかけに、児童手当が所得税法に組み入れられた。現在では、受給権者は戻し税として支給される児童手当と児童扶養控除の有利なほうを選択するが、所得が中低位であれば、児童手当から児童扶養控除による租税軽減額を差し引いた利益が出る仕組みとなっている。さらに、児童扶養控除に保育費や教育費、職業教育費も考慮することとなったが、特に保育費については、親が家庭で保育する場合にも控除を認めた。このように、租税法の基本理念である応能負担原則も、基本法6条1項に基づく家族の促進という要請から修正を受けてきたことが示された。

最後に第5章では、これまでの検討をもとに、日本の少子化問題への立法政策指針の導出が試みられる。日本の所得税法にも扶養控除と特定扶養控除が存在し、児童手当の組み入れはないものの、ドイツと類似した手法で子育ての経済的負担を緩和している。しかしながらドイツでは控除制度を構築する際に、所得税から控除すべき最低生活費額を公的扶助の最低生活費額と一致させよとの判示や憲法規範に適合するよう家族構成員の最低生活費額をも控除の対象とするよう求めるといった形で裁判所の規範的裁量統制がなされており、これを日本との大きな違いとする。

また年金保険法では、ドイツの公的年金は被用者を対象とし、日本の国民年金のような普遍的な制度ではなく、第3号被保険者制度もないこと、また通常老齢年金の待機期間は5年と短期であるという違いが指摘される。こうしたドイツの年金の特徴ゆえ、主に子育てに従事する女性の年金受給権を確立するには、子育てを積極的に評価して被

保険者の範囲を拡大し、子育てをしたことで保険料納付済みとみなすという議論に向かいやすかったといえる。日独法制度の違いは考慮されるが、所得税法と同様、ドイツでは基本法6条1項による立法裁量の統制がなされている点が示唆的で、日本においても、日本国憲法14条の平等原則をもとに、同様の議論を展開し、立法政策の指針を抽出し得ると結論付ける。

#### 若干のコメント

続いて、本書の特徴を挙げながら、若干のコメントを加えることとしたい。

まず注目すべきは、本書が子育てに諸制度の維持・存続という社会的効用を見出し、子育てをする者への一方的な支援ではなく、現実に子育てに携わらない者も子育ての受益者として、社会全体で子育てにかかる負担を公平に分担しようという発想に根ざしている点である。確かに、従来から「育児の社会化」として負担を社会全体で支える仕組みが議論されてきたとはいえ、あくまで子育てする者の「負担」に注目が集まり、子育てにより社会全体が「利益」を受けているという点には目を向けてこなかった。その理由は、本書も指摘するように(2頁)、子育ての社会的効用を強調することは人口政策的意図と結びつきやすい点にあらうが、子育てに社会的効用を見出すことで、家族を他の社会集団とは異なる子育て共同体とみることができ、家族への特別な保護が正当化されうる。ドイツでは、この家族の私的領域でなされる子育てに社会的効用があることを規範的に承認し、基本法6条1項による保護の対象とし、具体的な子育て支援策の指針を得ている。

次に、本書が制度横断的な分析を行っている点である。本書が取り上げる年金制度における子育ての考慮、所得税法上の児童扶養控除、ドイツでは近年所得税法に取り入れられた児童手当、いずれも子育ての経済的負担を軽減するという共通の

目的をもつ。本書での検討を通じて、ドイツでは、いずれの制度でも子育ての社会的効用に着目し、家族を国家からの特別な保護を受ける対象とする点が確認された。特に租税と社会保障給付の關係に着目することは、児童の貧困防止という観点から給付つき税額控除という形で具体的な政策に取り上げられようとしている今日、大きな意義がある。給付つき税額控除をめぐる現在の議論は、税制の逆進性を緩和し、親の就労意欲を損なわずに所得保障をなしうる点に注目が集まっているようであるが、ここに、本書が提示する憲法規範をもとにした具体的政策のあり方を検討する視点を加える必要があるらう。

そして何よりも、総合的な子育て支援策を貫く法規範の導出に成功している点は高く評価しなければならない。こうした法規範は、場当たりの政策立案を制御する重要な指針になりうる。ともすれば学問上の議論も、また執行面でも制度ごとに分断しがちであるが、総合的な視野で検討することで、より本質的な議論に至る可能性を本書は示唆する。

残された課題は、やはり日本の具体的制度をもとにした検討であらう。例えば第5章で述べられる第3号被保険者への評価であるが、筆者は、子育てをする第2号被保険者と第3号被保険者を比較し、第2号被保険者に用意される育児休業期間中の保険料免除措置を稼得活動の中断に対する補償とみて、この理論構成では第3号被保険者が行う子育てに経済的評価を与えることは難しいとする。確かに、第3号被保険者は実際に子育てをするか否かにかかわらず、すでに被保険者の地位を与えられ、保険料の拠出なくとも受給権を得ることができる。子育てに従事している者が(だからこそ稼得活動に参加できず)、年金保険制度から排除され、相当な不利益を被っていたドイツの法制度とは大きく異なる点である。ドイツの議論を前提とし、第2号被保険者と比較したうえで第3号被保険者

に不利益性を見出すのではなく、むしろ、第1号被保険者に着目したほうが、不利益性は意識されやすいように思われる。なぜなら、第1号被保険者(その配偶者も)は、収入があるか否か、子育てに従事しているか否かにかかわらず、一定額の保険料を拠出しなければならないからである。しかしその場合でも、子育てに従事しない第1号被保険者とのバランスを考慮して、免除期間を一定年数

に限るなど慎重な議論が必要となろう。

改めて指摘するまでもなく、家族のあり様は多様化している。その中で、さまざまな「差」が生じるが、どのカテゴリー間に生じる差を是正すべき不利益とみて解消していくのか。本書は、持続的な年金制度の構築のため不可欠な議論を深化する重要な契機となろう。

(たかはた・じゅんこ 京都産業大学准教授)