

## 特集：ドイツの社会保障：メルケル政権下の社会保障

## メルケル政権下の子育て支援政策

ーパラダイム転換の定着と拡充ー

倉田 賀世

## ■ 要約

ドイツの子育て支援政策は、シュレーダー政権下での両立支援施策への転換以降、メルケル政権においても、基本的には同様の方向性が踏襲され、財政面でも個別具体的な給付面でも拡充されてきている。この間、金銭給付においては、たとえば、親手当の導入により父親の育児参加や母親の早期就労復帰が一定の進展を示し、また、両立支援の大きな障壁であった3歳未満児の保育所整備もより一層の拡充を果たしてきた。ただし、保育所整備については未だ量的、質的不足が指摘されており、また、経済的支援に関しては、政策間での整合性の欠如、あるいは、具体的政策手法をめぐる政党間の意見調整という課題も存在する。

## ■ キーワード

家族政策、子育て支援、家族負担調整、両立支援

## I ドイツの家族政策

## 1. 家族政策の特徴

本稿では、2002年以降の第1次、第2次メルケル政権下における家族政策、とりわけ、子育て支援政策を概観、考察する。ここではまず、個別具体的な状況を検討する前提として、ドイツの家族政策の特徴を指摘する。ドイツの家族政策を考察する際に見逃してはならないのが、家族政策の主要な担い手である政党や議会の動向のみならず、連邦憲法裁判所判決に基づく立法者の政策形成に対する規範的統制である<sup>1)</sup>。もとより、連邦憲法裁判所は政策形成の役割を担う機関として位置づけられているわけではないが、1990年代以降、連邦憲法裁判所によって出された一連の夫婦や家族を対象とする判決は、現在に至るまで立法者の政策形成に多大な影響力を有しており、その結果、連

邦憲法裁判所は事実上、家族政策の形成における特別の優位を有する担い手となっている。

すなわち、少子高齢化社会の到来や、それに伴う社会保障制度存続への危機感は、子育ての社会的意義を変化させ、育児費用の政策的な負担の軽減、および、育児の社会的意義の積極的な承認を求めようになってきている。このことを司法判断として示し、立法者に義務づけたのが、一連の連邦憲法裁判所判決である。判決では、基本法6条1項の婚姻や家族に対する国家秩序の特別の保護、ならびに、基本法3条1項の平等原則を根拠として、立法者に、家族の最低生活費や保育費用、養育費用を所得課税の際に一定額以上控除すべきことを命じ<sup>2)</sup>、あるいは、公的年金保険制度や公的介護保険制度において、育児の考慮をすることを命じてきた<sup>3)</sup>。それゆえこの限りで、政権交代や政権政党の政策指向、もしくは、議会の多数決原理よりも、むしろ、規範適合性や公平性といっ

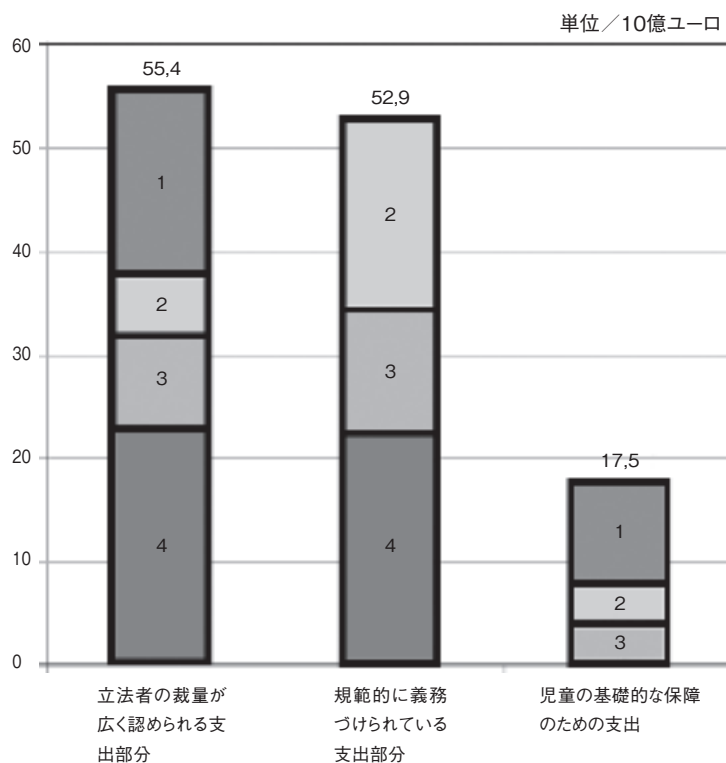
た原理に支配される領域がドイツの家族政策の一部には存在しており、このような家族政策の一領域は「家族負担調整 (Familienlastenausgleich)」、あるいは、「家族履行調整 (Familienleistungsausgleich)」と呼ばれている。

このような特徴を家族に関連する支出との関係で見ると、2010年において、家族関連の給付支出とされる約1255億ユーロのうち、およそ529億ユーロは、連邦憲法裁判所によって規範的に、立法者に要請される家族助成のための費用であるとされている (図1参照)<sup>4)</sup>。つまり、ドイツではこれらの判決を通じて、租税法上、子どものいる者といない者との間の租税負担能力の水平的公平

を実現するという観点、または、世代間連帯システムを採用している社会保険制度における、子育てをしている者への配慮の必要性により、子育て費用に対する負担軽減策が、司法主導で拡充されてきたという特徴が存在しているといえる。

## 2. 家族政策を拡充する要因…少子化と家族の変化

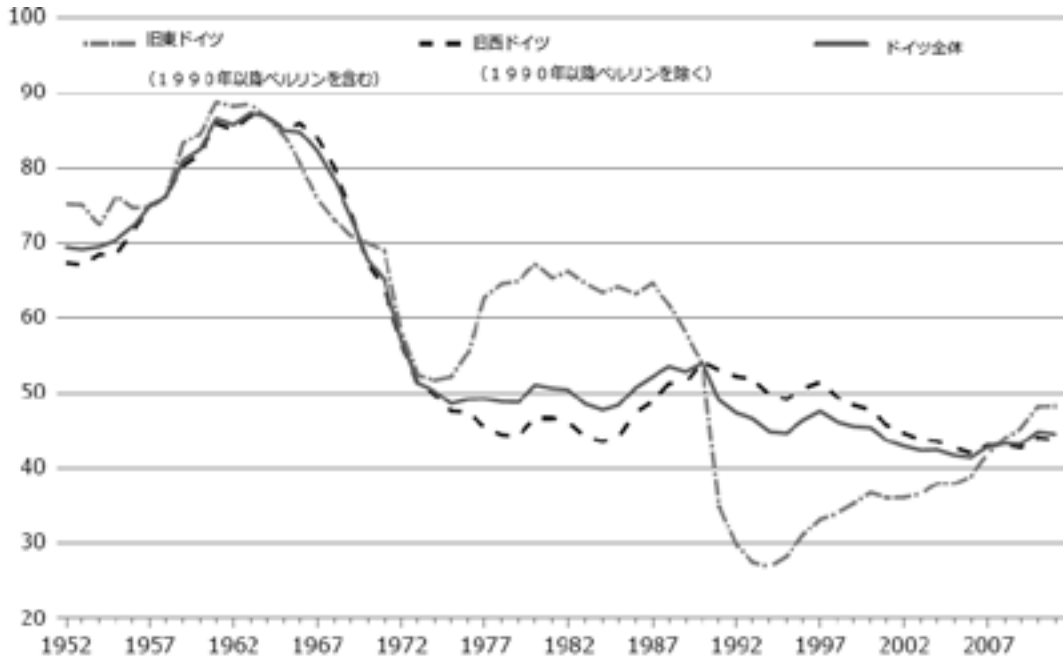
上述した連邦憲法裁判所による子育て費用負担軽減策の拡充と共に、少子化や家族状況の変化も、家族政策の推進に影響を及ぼす要因であるとされている。すでに、多くの指摘がなされているように、ドイツでは2000年代以降、少子化の克服を政



1. サービスによる移転のための支出 (ex, 公的助成のある保育所サービスの費用)
2. 社会保険上の措置のための支出 (ex, 介護保険における子どものいる被保険者に対する保険料の優遇のための費用)
3. 金銭給付 (ex, 児童手当、親手当)
4. 租税法上の施策のための支出 (ex, 保育費用の控除、児童扶養控除)

(典拠：BMFSFJ (Hrsg.), Familienreport 2012, S.46.に基づき筆者作成)

図1 2010年における家族に関連する施策の予算配分割合



出典：連邦統計局 [http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Downloads/Abbildungen/06/a\\_06\\_06\\_06\\_06\\_gem\\_geburterziffer\\_d\\_w\\_o\\_ab1952.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Downloads/Abbildungen/06/a_06_06_06_06_gem_geburterziffer_d_w_o_ab1952.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

図2 1952年から2011年までのドイツの出生数（15歳から45歳までの女性1000人についての出生数）

策課題として明確に掲げ、これを実現するためにシュレーダー政権下において、男性片働き家族モデルを前提としてもつばら、経済的支援を行う家族政策から、これと共に、両立支援も指向する家族政策への転換が図られたとされている<sup>5)</sup>。ただし、このような転換を生じさせる一因となった合計特殊出生率は、2011年で1.36であり、1997年以降大きな変動はないまま推移している（図2参照）<sup>6)</sup>。ちなみに、個々人の出産動向に対する家族政策の影響の有無や程度に関する一貫した研究結果は存在しないことから、この点に関わる政策の効果の評価することは困難であるが、出産を希望する子どものいない者に対する調査によれば、2003年時点では経済的な理由をあげる者が47%いたのに対して、2012年にこのような理由をあげた者は22%に止まるとされており<sup>7)</sup>、少なくとも、子育ての経済的負担という障壁は、施策の拡充に伴っ

て、以前よりも低くなっているものと考えられる。

また、一人親世帯や貧困世帯の増加といった家族状況の変化が、各政党が家族政策に目を向ける政治的な圧力として作用しているという見解もある<sup>8)</sup>。すなわち、1996年では18歳未満の子どもがいる940万世帯のうち、一人親世帯は130万世帯であったのに対して、2011年では810万世帯のうち160万世帯が一人親世帯となっており、一人親世帯が相対的に増加している<sup>9)</sup>。一方、貧困世帯に関しては、ドイツの好調な経済状況を反映した雇用情勢や所得の上昇に伴い、2001年から2005年まで上昇していた相対的貧困率<sup>10)</sup>が2007年から2011年までの間は14から16%の間に止まり、2012年には低下したとされている<sup>11)</sup>。しかしながら、依然としておよそ15.6%～18.9%の子どもは貧困リスク状態にあるとされ<sup>12)</sup>、このような家族状況の変化に伴い生じ得るリスクを低減することは、

社会的課題となっている。

これらの事情を背景に、2002年以降、各政党は例外なく家族政策に関わる主張を綱領に盛り込むようになってきているとされる<sup>13)</sup>。つまり、ドイツにおいて家族政策は、もはや、保守層のみならず、より広い範囲の有権者層に影響力を及ぼし得る政策として、いずれの政党にとっても重要な位置づけを与えられるようになってきていると言える<sup>14)</sup>。

## II メルケル政権下の家族政策

1. シュレーダー政権から第1次メルケル政権へ  
 上述したようにドイツでは、シュレーダー政権において家族政策の「パラダイム転換」が生じ<sup>15)</sup>、子育て費用に対する経済的支援を中心とする政策から、両立支援も含めた包括的な政策が実施されるようになったが、メルケル政権の家族政策は、基本的にこのような流れを踏襲し、さらに発展させるものであったと位置づけられている<sup>16)</sup>。この点に関しては、政権発足時の2005年連立協定において「家族に優しい社会」という家族政策の立脚点の下で、継続的に、第2次シュレーダー政権時から家族政策を引き継いでいる点からも明らかである<sup>17)</sup>。このような政策としては例えば、保育施策の拡充や、すでに第2次シュレーダー政権下で連邦女性・高齢者・家族・青少年省（以下、連邦家族省、もしくは、BMFSFJとする）大臣であった、シュミット家族相の下で始まっていた、親への支援を引き継ぐ多世代の家プログラム、あるいは、所得代替機能を有する両親手当の導入、低所得世帯に対する児童付加給付の増額が、該当するとされている<sup>18)</sup>。

ただし、連立を組んだCDU/CSUとSPDの間には、子育ての際の親の役割、租税を用いた所得再分配の方法、支援の対象とすべき家族の範囲について見解の相違があり、とりわけ金銭給付をめぐる、両党の見解は必ずしも一致していなかった。

たとえば、CDU/CSUの一部の議員はSPDの議員よりも、3歳未満児については家庭での親による保育が望ましいとし、これを推進するために、既に導入されていた保育サービス費用の所得控除を超えて、親による育児を助成するための施策を形成すべきとしていた。また、「家族負担調整」に関してSPDは、所得税法上の累進税率との結合により逆進的である点を問題視しており、ここでも、見解の相違が生じていた<sup>19)</sup>。これらの対立の存在にも関わらず、大連立期の家族政策には停滞は生じなかったという評価がある一方で<sup>20)</sup>、大連立は妥協を生み、家族政策を構想的にも手段的にも不十分なものにしたという評価も存在する<sup>21)</sup>。

この点に関してメルケル首相は、男性片働きモデルを前提とするCDU/CSUの伝統的な家族観を転換させることを長年の目標としており、これまでの「中核理念に修正を迫る」<sup>22)</sup>ような方向性を打ち出している。このことは例えば、スウェーデン型の福祉国家を目指すライエン家族相の起用や、親手当の導入によって示されている。すなわち親手当は、1986年以来、育児休業期間中の経済的支援を担ってきた養育手当（Erziehungsgeld）に代わるものとして2007年より支給されている金銭給付である。養育手当が所得制限により実際の支給額が少なくなる結果、子育て家庭にとって効果的な所得保障とはならず、同時に、稼得者である父親の休業も困難であったことにより、両立支援策としての効果が限定的であったことを踏まえ、親手当は、従前所得保障機能の付与、支給期間の短縮化、パートナー月の導入により、機会費用の損失を補償し、かつ、母親の早期就労復帰や父親の育児参加を促すものとなっている<sup>23)</sup>。親手当は、男性片働きモデルを念頭に置かず、むしろ、母親の就労を助成する目的を有している点で、伝統的なCDU/CSUの家族像からの転換を図るものであったと考えられる。それゆえ、この手当の導入に際してはCDU/CSUの内部からも批判があった<sup>24)</sup>。

## 2. 第2次メルケル政権下の子育て支援政策

第1次メルケル政権の方向性は、その後の政策動向を見る限り（図3参照）、基本的には2009年以降の第2次政権でも引き継がれている。ただし、2013年より支給されている在宅育児手当（Betreuungsgeld）は、これまでとは異なる傾向を有する。すなわちこの手当は、2012年8月1日以降に出生した児童を対象に、当該児童が公的保育サービスを利用しておらず、また、親手当の受給期間が終了している場合に支給される金銭給付である。支給期間は原則として、親手当期間終了後である、子どもが1歳3ヶ月になった時から3歳までであり、導入当初の支給額は子ども一人あたり月額100ユーロ、2014年8月以降は150ユーロになる。この手当は所得代替給付とは位置づけられておらず、それゆえ、親の就労状況と手当の支給とは関連性を有しない<sup>25)</sup>。

この手当の導入をめぐり、連邦議会では意見の対立が生じた。すなわち、連立与党の草案では、手当の導入理由を次のように述べる。①、保育サービスを利用している者と比較して、自宅で育児をしている者に対してはこれまで公的な助成がなかったため、このような空白を埋め、かつ、子育ての方法に関わる親の選択肢を広げるために、手当の導入が必要である<sup>26)</sup>。②、手当の導入は、親がいかに子育てを行うかに対する配慮が、基本法74条1項7号に基づき連邦に付与されている競合的立法権の対象である「公の扶助（die öffentliche Fürsorge）」に含まれると解し得ること、および、連邦領域内で均一的な生活関係の創出を求める基本法72条2項に基づき、連邦政府には現存するラントごとの保育サービス体制の相違に基づく格差をなくし、親がいずれの場所でも同程度の助成を受けられるように努める必要があること、ならびに、基本法6条の家族の保護からも、親が各自選択した方法で子育てができるよう助成すべきことが求められていると解し得ることから、規範的な

要請でもある<sup>27)</sup>。これに対して野党側は①、このような手当の導入は低所得世帯の、とりわけ母親が、就労を放棄する誘因となる②、児童助成法に基づき2013年8月から認められる1歳以上児の保育サービスに対する法的請求権を保障するために、金銭給付よりも、むしろ、保育サービスの拡充に予算を充てる必要性が高い（SPD<sup>28)</sup>、DIE LINKE<sup>29)</sup>）、あるいは、与党草案において社会扶助等の公的扶助受給世帯では、在宅育児手当が所得に算入されるとされていた点を捉えて③、このような世帯にとっては、手当がむしろ不利益になる、といった批判を行った（DIE LINKE）<sup>30)</sup>。

在宅育児手当は、とりわけ女性に、在宅での育児を継続させる誘因となり得る点で、親手当における、女性の早期の就労復帰支援と矛盾した性格を有し<sup>31)</sup>、同時に、古典的な家族像である男性片働きモデルへの回帰につながりかねないという点で、メルケル首相が目指していた家族観の転換にも逆行する可能性を有するものである。さらに、連邦財源を用いた保育サービスを代替する手当の拡充は、今後、各自治体が自らの財政を用いる保育所整備の拡充を積極的に行わなくなる可能性を生じさせる<sup>32)</sup>。また、親手当におけるような、従前所得保障、あるいは、親の育児に伴う機会費用の損失補償という観点は、在宅育児手当においては見られなくなっている。これらの点で在宅育児手当は、ここ数年の家族政策の流れとは整合性を有しないものと考えることができる。このような手当の導入を連立与党が推進したことに関しては、これをCDU/CSU内の保守勢力興隆の結果であり、伝統的な家族像や金銭給付方式への揺り戻しが生じていると見るべきか否か、現時点で即断することは困難であるが、在宅育児手当の存続は2013年の連邦議会選挙でも、政党間の家族政策論争における争点となっており、今後、どのような方向に向かうのかが注目される<sup>33)</sup>。

年	法律・施策
2002年～2005年 レナーテシユミット連邦家族相 (SPD)	
2003	・ 家族のための同盟 (Allianz für Familie)
2004	・ 家族のための地域同盟 (Lokale Bündnisse für Familie)
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護保険制度上で子どものいる者といない者との間で保険料に差を設ける</li> <li>・ 昼間保育拡充法 (Tagesbetreuungsausbaugesetz) の施行 (3歳未満児について、需要に応じ、かつ、質の保障された保育サービスを2010年までに提供しなければならない。)</li> <li>・ 低所得者層に対する児童付加給付 (Kinderzuschlag) の導入 (月々最大で140ユーロ)</li> <li>・ 児童、青少年扶助発展継続法 (Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz) の制定 (昼間保育拡充法を補完し、この法律によって児童、青少年扶助を現状に適合させる。)</li> </ul>
2005年～2009年 ウルズラ・フォン・デア・ライエン連邦家族相 (CDU)	
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 成長と就労に対する租税法上での助成法 (Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung) の制定 (就労による保育控除額の引き上げと控除対象の拡大)</li> <li>・ 多世代の家 (Mehrgenerationenhauser) アクシヨンプログラムの開始</li> <li>・ 政府とドイツ工業、商工会議所主導で企業ネットワーク「成功要因としての家族」の設立</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 保育所の頂点 (Krippengipfel) に関する合意 (2013年までに連邦全体で3歳未満児の35%が利用できる保育所をつくる (75万人分))</li> <li>・ 保育所財政法 (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz) 制定 (3歳未満児の保育所建設のための連邦出資分として215000億ユーロの特別資金を準備する)</li> <li>・ 親手当の支給開始</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 児童助成法施行 (Kinderförderungsgesetz) (2013年8月1日からの1歳以上児の保育請求権を確定する。保育所建設の際の連邦の費用負担について規定する。)</li> <li>・ 保育アクションプログラムの開始 (質の保障された保育ママや保育パパを、さらに増やすためのプログラム。)</li> <li>・ 低所得者に対する児童付加給付の所得制限額の引き上げ、支給期間の延長 (最長で36ヶ月間までから25歳までに)</li> <li>・ 介護期間法による介護休業請求権 (自宅で一定の近親者を介護する被用者に社会保険料免除で最長で6ヶ月の介護休業を認める)</li> <li>・ 2009年1月1日までの児童手当と児童扶養控除の増額、家族を支援するサービス費用に係る控除の改善</li> <li>・ 家族給付法 (Familienleistungsgesetz) の制定 (子どもの数に応じた児童手当の段階的な増額、家族を支援するサービス費にかかる租税法上の控除の増額、社会扶助やハルツ第4法適用世帯の児童、青少年に対する修学開始時の付加給付 (100ユーロ。))</li> </ul>
2009年～2013年クリスティーナ・シュレーダー連邦家族相 (CDU)	
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 親のチャンスは子どものチャンスプログラムの開始 (移民家庭や教育を受けることが困難な家庭の親の支援を行う専門家の育成)</li> <li>・ 家族を意識した労働時間憲章の採択</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新児童保護法 (Das neue Bundeskinderschutzgesetz) の施行 (児童の保護の改善、連邦全土での早期援助の構築、援助制度を補完するための性的虐待に対するファンドの形成。)</li> <li>・ 出産を希望する夫婦への支援プログラムの開始</li> <li>・ 家族介護のための労働時間の短縮 (最大で2年間、週15時間までの短縮請求可能)</li> <li>・ 多世代の家IIプログラムの開始</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急時における妊婦と新生児の保護のための法律 (Gesetz zum Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt) の制定 (2014年5月より施行)</li> <li>・ 在宅育児手当 (Betreuungsgeld) の支給 (2,3歳の子どもを公的保育を利用せず家庭で育てる親に対して支給される、2014年8月以降は、児童一人につき月150ユーロが支払われる。)</li> </ul>

典拠：BMFSFJ, "Meilensteine-Stand August 2013"; Ministerium für Arbeit Sozialordnung Familien und Senioren Baden-Württemberg, "Familien in Baden-Württemberg", 2010, S.14 ; Irene Gerlach , Familienpolitik 2.Auflage, (VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010 ) ,S.234-245に基づき筆者作成

図3 第2次シュレーダー政権以降の子育てに関わる主要な法律・施策

### Ⅲ 政策の効果と今後の展望

連邦家族省による「2012年家族報告書」では、2006年以降の家族政策に関わる給付支出の傾向として、以下の点を指摘する。すなわち、租税法上の給付や施策に係る支出が最も多くの割合（およそ4割）を継続的に占めてきているが、他方で、2005年には17,8%で最低の支出割合であった現物給付が、2010年には21,8%で第2位になっており、このことは、ここ数年間の保育サービスの拡充を明確に示すものであるとしている<sup>34)</sup>。また、この間の家族に対する給付の支出額とその額の名目国内総生産に占める割合を見る限り（図4）、家族政策は財政支出の面ではドイツ経済の動向とその歩みをほぼ同じくしている<sup>35)</sup>。ちなみに、連邦家族省は2009年より家族に対する公的給付の包括的な分析、評価を行っているが、2013年の報告書では、両立支援においても経済的支援においても概ね望ましい結果が出ているとしている<sup>36)</sup>。そこで最後に、メルケル政権下の家族政策の中でも、とりわけ重要な施策であると考えられる、親手当と保育所整備の効果を見た上で今後の展望に触れる。

#### 1. 親手当

親手当は、父親の育児参加、あるいは、母親の早期就労復帰支援等を目的として、それまでの養育手当の廃止に伴い導入された金銭給付である

が、その効果は世帯の所得、居住地域、子どもの数といった個々の状況に応じて必ずしも一様とは言い難い。すなわち、ドイツ経済研究所によれば<sup>37)</sup>、親手当の導入で、所得制限のあった養育手当よりも受給権者が増大し、また、従前所得保障機能により受給権者の受給額が増えたことにより、一歳児のいる世帯の平均手取り月額収入が、およそ500ユーロ増えたとされる。他方で、これまで養育手当を受給していた相対的に所得の低い世帯では、一部で、以前よりも所得が減ったとされている。また、支給期間が養育手当よりも最大で6ヶ月間短縮されたことで、これまで2年間の養育手当を受給していた低所得世帯の2歳児の母親が、パートタイム就労に復帰する割合が3%ほど増加し、同様に、高所得世帯でも1%の増加が見られる。これに対してフルタイム就労への復帰率は、低所得世帯では0,5%の上昇、高所得世帯では0,2%の上昇となっている。このような結果は、親手当がとりわけ低所得の女性の就労復帰に効果を有し、さらに、女性の就労期間を長くすることで老後の年金額を増額させ、女性の老齢期の生活保障にもプラスの効果を有するものと評価されている。次に、パートナー月の導入による父親の育児参加に関しては、父親の教育程度や、居住地域、年齢等により様々であり、現時点で一概に明確な効果を見て取ることは困難であるという見解もあるが<sup>38)</sup>、ドイツ経済研究所では、事実上、より多くの母親が自らの職場復帰のために夫のパート

年度	2006	2007	2008	2009	2010
家族に関連する給付支出	100,1	111,1	113,2	120,4	125,5
国内総生産	2.313,9	2.428,5	2.473,8	2.374,5	2.496,2
国内総生産に占める割合	4,8%	4,6%	4,6%	5,1%	5,0%

典拠：BMFSFJ (Hrsg.), Familienreport 2012, S.49.

(単位/10億ユーロ)

図4 家族に関連する給付の支出状況

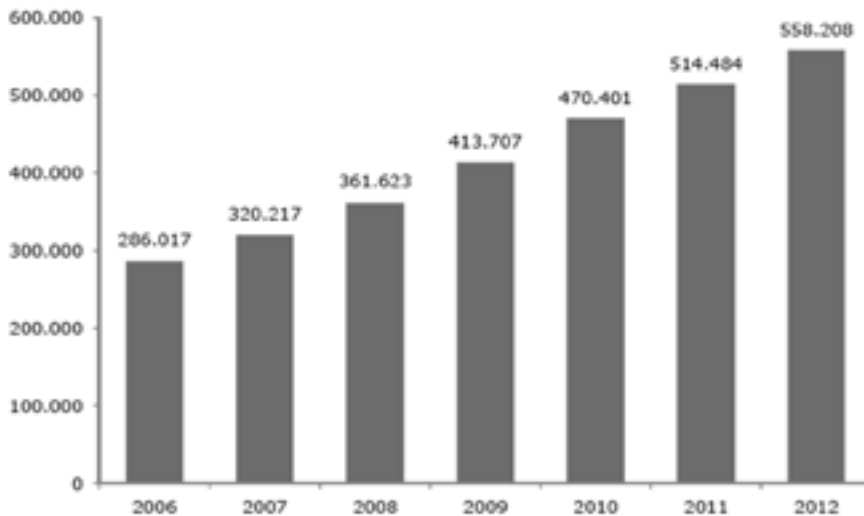
ナー月を利用したとしており、親手当はこの点で、男性の育児参加の推進、夫婦間での両立支援に資するものであると評価している<sup>39)</sup>。一方、出生率との関係では必ずしも明確な上昇がないことから、費用対効果がないという批判もある<sup>40)</sup>。

## 2. 保育サービス

ドイツでは3歳以上児の9割以上が保育サービスを利用しているのに対し<sup>41)</sup>、3歳未満児に対する保育サービス整備が不十分であることから、第2次シュレーダー政権以降、積極的な拡充策がとられている。メルケル政権下では、2007年に連邦と各自治体が、いわゆる、保育所の頂点(Krippengipfel)の合意を形成し<sup>42)</sup>、2013年8月1日までに少なくとも3歳未満児の3人に1人に、何らかの保育サービスを準備しなければならないとした(75万人分)。これを実現するために2008年より施行された児童助成法<sup>43)</sup>に基づき、段階的に保育サービスの整備が進められてきている(図5)。その結果、2012年3月時点で、およそ55万8千人の3歳未満児が保育サービスを利用しており、

これは3歳未満児の保育サービス利用率が2007年の15.5%から27.6%へと増加していることを示す。

保育サービス量が増加している一方で、依然として、親の需要がサービス供給を上回る状況は続いている。すなわち、2012年では3歳未満児の親の39.4%が保育サービスの利用を希望しており、したがって、既に保育サービスを利用している児童の割合との差である11.8%について、未だ保育サービスが提供されていないことになる。サービス不足の程度は子どもの年齢ごとに異なり、1歳児の不足が最も大きくなっている(18.4%)<sup>44)</sup>。なお、保育ニーズの充足率に関しては、ラントごとの格差が大きく、充足率が最も低いノルトライン・ヴェストファーレンが18.1%であるのに対して、最も高いザクセンアンハルトでは57.5%となっている<sup>45)</sup>。このようなラントごとの格差の要因としては、これまでの各ラントごとの法制度や保育所整備状況の違いがあげられる。これらの保育所整備のための財政は基本法104b条1項に基づき、原則として各自治体が担うことになるが、児童助成法に設けられた連邦による財政支援規定(3条)



典拠：BMFSFJ (Hrsg.), "Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes", 2013, S.6.

図5 2006年から2012年までにおける3歳未満児の保育サービス利用者数



に基づき、2008年から2013年にかけて連邦から自治体に21億5千万ユーロの財政支援が行われることとなった。これに加えて2012年に、連邦家族省はさらに30000人分の保育サービスが必要であるとして、2013年2月に新たな法律を制定し<sup>46)</sup>、これを実現するための費用を各自治体に支払う事が決定している<sup>47)</sup>。

### 3. 今後の展望

すでに現時点（2013年12月）において、新たな大連立の合意が形成されており、連立協定が公表されている<sup>48)</sup>。家族政策に関しては、CDU/CSUの提案による、短時間就労を行う親に対する親手当の支給期間の延長（Elterngeld plus）、および、連立政党が共に支持する保育サービスの質の向上、同性パートナーに対する不利益取り扱いの是正への言及等が見られる。これらのうち、同性パートナーに対する不利益取り扱いの是正に関しては、政党間での意見の対立が存続しているが<sup>49)</sup>、保育サービスや親手当に関しては概ね合意が形成されている<sup>50)</sup>。また、選挙に際して争点となっていた在宅育児手当に関しては、筆者の見限り連立協定での言及はなされていない。これらを前提とする限り、新たな大連立での子育て支援政策は、基本的には両立支援や女性の就労支援の推進といったこれまでの方向性を踏襲していくことになるものと思われる。ただし、実施されている様々な政策の中には、議会で政党間の意見の対立が生じた在宅育児手当や、夫婦分割課税のように、両立支援や女性の就労支援に逆行する効果を有しているとされるものもあり<sup>51)</sup>、これについてはSPDからの批判もあることから、このような政策間に生じている矛盾の解消を、政党間の意見調整を行いながらどのように図っていくかは、今後の課題となるであろう。

この間メルケル政権は、子育て支援政策を拡充しながら家族政策の「パラダイム転換」も定着さ

せてきたが、現在に至る政策拡充の基礎を形成したとも言い得るSPDとの再度の連立が、子育て支援政策にとってどのような効果をもたらすのか、今後の展開が期待される。

#### 注

- 1) Irene Gerlach, Familienpolitik 2. Auflage, (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010), S.154.
- 2) ここでの判決としては、例えば、夫婦と一人親の所得課税の際の公平の実現を命じる1982年11月3日判決（BverfGE61,319）、立法者に家族の最低生活費額については所得税控除を命じる1990年5月29日判決（BverfGE82,60）、一人親の保育費用を所得課税の際に一定額のみしか控除しない取り扱いが違憲であるとされた2005年3月16日決定等がある。
- 3) このような判決としては公的年金保険制度における子育てにより生じる更なる不利益の是正を、立法者に義務づける1992年7月7日判決（BverfGE87,1）、あるいは、賦課方式の財源方式を採用する公的介護保険の保険料算定の際に、子どものいる者と子どものいない者を同等に取り扱うことを立法者に禁じる2001年4月3日判決等がある。
- 4) BMFSFJ (Hrsg.), "Familienreport 2012", S.44 (Vgl. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Familienreport-2012,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>).
- 5) この点に関しては、さしあたり、労働政策研究・研修機構編『ワーク・ライフ・バランス比較法研究（最終報告書）』（2012年）27頁を参照のこと。
- 6) なお、旧東西ドイツの出生数は1970年代半ばから大きく異なっているが、これは、とりわけ旧東ドイツ地域で1970年代半ばより有子家庭に対する国の助成措置が行われ、これにより1980年までに出生数が短期間に大幅に増加し、その後1990年の再統一により大幅に減少するという状況が生じたためである。（Vgl. Statistisches Bundesamt, Geburtentrends und Familiensituation in Deutschland, 2013, S.14-15.）。また、BMFSFJ (Hrsg.), Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und Familienbezogenen Leistungen, 2013, S.15-16によれば、1970年以降に出生した女性の出生率が再び向上しているという報告、あるいは、高学歴の女性の出生率も上昇してきているという報告もなされている。
- 7) BMFSFJ, a.a.O. (s.Anm.6), S.17.
- 8) Gerlach, a.a.O. (s.Anm.1), S.156.
- 9) 労働政策研究・研修機構・前掲注（5）14頁。
- 10) 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年)17頁)によれば、ここでの相対的貧困率とはドイツ経済研究所が運営管理するパネル調査に基づくもので、調査対象は約1,1万世帯の2万人以上であるとされる。
- 11) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) ,Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (deutsch - Kurzfassung),2013,S.9.
  - 12) BMFSFJ,a.a.O. (s.Anm.6),S.12.
  - 13) Gerlach,a.a.O. (s.Anm.1),S.156.
  - 14) Nancy Ehlert,"Die Familienpolitik der Große Koalition ", in,S.Bukow,W.Seemann (Hrsg.),Die Große Koalition, (VS Verlag für Sozialwissenschaften,2010),S.156.
  - 15) 齋藤純子「ドイツの児童手当と新しい家族政策」レファレンス716号(2010年)69-70頁。
  - 16) 須田俊孝「ドイツの家族政策の動向」海外社会保障研究155号(2006年)34頁。
  - 17) Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (Vgl,http://www.cdusu.de/upload/koavertrag0509.pdf) .
  - 18) Gerlach,a.a.O. (s.Anm.1),S.228.
  - 19) このほかの対立点を含めて詳細は、Ehlert,a.a.O. (s. Anm.14),S.144-155を参照のこと。
  - 20) Ehlert,a.a.O. (s.Anm.14),S.157.
  - 21) Gerlach,a.a.O. (s.Anm.1),S.230.
  - 22) 近藤正基『ドイツ・キリスト共民主同盟の軌跡』(ミネルヴァ書房、2013年)194頁。
  - 23) 養育手当から親手当への移行における議論の詳細や、親手当の詳細に関しては、齋藤純子「ドイツ連邦親手当・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(2007年)51頁以下を参照のこと。
  - 24) ここでの批判とは例えば、親手当が所得代替給付であることから、結果的に低所得者への給付が低くなる点や、伝統的な家族像に対する否定であるといったものであった。詳しくは、齋藤・前掲注(23)58-59頁、須田・前掲注(16)39頁を参照。
  - 25) 親手当の概要に関しては、連邦家族省HP (Vgl,http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/themenlotse,did=199296.html#fragment) を参照。
  - 26) Gesetzentwurf der Fraktionen des CDU/CSU und FDP, BT-Drucks.17/9917,S.1.
  - 27) BT-Drucks,a.a.O. (s.Anm.26),S.8-9.
  - 28) Antrag der SPD,BT-Drucks.17/9572.
  - 29) Antrag der Fraktion DIE LINKE,BT-Druks.17/9582.
  - 30) このような手当の所得への算入は、在宅育児手当が最低生活保障のための給付ではなく、付加的ニースを保障するための給付であることから、補完性原理に基づき実施される。ただし、制定された連邦在宅育児手当法10条1項では、在宅育児手当や親手当については月額合計300ユーロまでは、所得として算入しないこととされている (Vgl,http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/themenlotse,did=194624.html)。
  - 31) Gesetzentwurf des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Betreuungsgeldgesetzes,BT-Drucks.17/13112,S.2.
  - 32) BT-Drucks,a.a.O. (s.Anm.29),S.2.
  - 33) 2013年連邦議会選挙のマニフェストでは、CDU/CSUのみが在宅育児手当の存続を主張したが、FDPは改正を主張し、残りの政党はいずれも廃止すべきであるとしていた (Vgl,http://www.bundestagswahl-bw.de/thema\_familie.pdf)。
  - 34) BMFSFJ,a.a.O. (s.Anm.4),S.48.
  - 35) BMFSFJ,a.a.O. (s.Anm.4),S.50.
  - 36) BMFSFJ,a.a.O. (s.Anm.6),S.7-13.
  - 37) Holger Bonin, Anita Fichtl, Helmut Rainer, C. Katharina Spieß, Holger Stichnoth, Katharina Wrohlich,Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen,Wochenbericht des DIW Berlin ,40/2013,S.9. (https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\_01.c.428680.de/13-40-1.pdf) .
  - 38) Thordis Reimer,Elterngeld, (Springer VS ,2013), S,68-82.
  - 39) DIW,a.a.O. (s.Anm.37),S.9.
  - 40) 例えば、2012年7月6日付けのシュピーゲルオンラインでの批判 (vgl,http://www.spiegel.de/politik/deutschland/elterngeld-kauder-stellt-leistung-fuer-muetter-und-vaeter-in-frage-a-842890.html) 。
  - 41) 齋藤純子「ドイツの保育制度」レファレンス721号(2011年)2頁、なお、ドイツの保育制度の詳細についても同上の29頁以下を参照のこと。
  - 42) Vgl,http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/42492679\_kw03\_de\_kitaplaetze/.
  - 43) Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) .
  - 44) BMFSFJ (Hrsg.),Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes,2013,S.6.
  - 45) BMFSFJ,a.a.O. (s.Anm.44),S.8.
  - 46) Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 15.Februar 2013, (BGBl IS.250) .
  - 47) 連邦政府のHP ( Vgl,http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2013/02/2013-02-01-Kitaausbau-Zus%C3%A4tzliche-580-Millionen-.html) 。
  - 48) https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf.
  - 49) この点に関しては、倉田賀世「ドイツにおける規

範的「婚姻」「家族」概念の変容の可能性」古橋他編『家族と社会保障をめぐる法的課題』（信山社2014年5月刊行予定）を参照のこと。

- 50) 保育所と同性パートナーに関しては、「ZEIT ONLINE」の以下の記事 (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-11/koalitionsvertrag-beschluesseueberblick/seite-12>)、および、「DIE WELT」の以下の記事 (<http://www.welt.de/politik/deutschland/article121994102/Schwarz-Rot-einigt-sich-auf-Frauenquote-ab-2016.html>) を参照。
- 51) DIW,a.a.O. (s.Anm.37),S.10-12.  
※なお、注のWEB情報に関しては、いずれも2013年12月時点のものである。

#### 参考文献

- 脚注にあげたもののほか  
魚住明代 2007「ドイツの新しい家族政策」『海外社会保障研究』第160号 pp.22-32.  
本澤巳代子 ベルント・フォン・マイデル編 2009『家族のための総合政策Ⅱ』信山社.  
倉田賀世 2008『子育て支援の理念と方法』北海道大学図書刊行会.  
BMFSFJ (Hrsg),Zeit für Familie Achter Familienbericht,BT-Drucks.17/9000.

(くらた・かよ 熊本大学法学部准教授)