

## 【短信：ドイツ】

## 「育児手当」から「親手当」へ—家族政策のパラダイム転換

齋藤 純子

ドイツの合計特殊出生率は、ここ30年以上、人口を現状に保つ目安である人口置換水準を大きく下回る水準で推移してきた。しかし、ナチス時代の優生政策の記憶から人口政策はタブーであり、積極的な対策が取られることはなかった。もちろん「家族」は、基本法第6条第1項において国の特別な保護を受けることが定められ、様々な給付や税制上の優遇措置が与えられてきた。しかし、それは人口増加を目指すものではなかった。従来の家族政策の原則は、「国は家族に、より多くのお金を与えなければならない、しかもできるだけすべての家族に同じように与えなければならない<sup>(注2)</sup>」というものであった。

そのドイツで、ここ数年、人口問題も視野に入れた家族をめぐる議論が活発になり、積極的な家族政策が展開されている。連邦政府は2003年から学校の全日制化の促進を開始し、2005年からは、昼間保育拡充法の施行により保育施設の整備拡充に努めている<sup>(注3)</sup>。また2006年からは、保育費用についての税制上の優遇措置を拡大した。さらに2007年1月からは、現行の育児手当制度を改革し「親手当」を導入する予定である。この親手当の導入は、共働き家庭をモデルとする新しい家族政策への転換を象徴する。

本稿ではまず、現行の育児手当制度の概要を説明し、その後、これに代わる新しい親手当制度について、制度の概要、導入の経緯、制度に対する批判や論点を紹介する。

## I 現行の育児手当・育児休暇（親時間）制度の概要

現行の育児手当・育児休暇（親時間）制度は、

「育児手当及び親時間に関する法律（連邦育児手当法<sup>(注5)</sup>）」に基づく。

育児手当（Erziehungsgeld）は、専業主婦を含め育児のために就業を抑制する親に支給される。手当は定額で、原則として月額300ユーロ（約4万3千円<sup>(注6)</sup>）が最高2年間支給される。オプションとして、1年間に集中して受給することもでき、その場合の支給額は月額450ユーロ（約6万5千円）となる。ただし、7か月目からは所得制限があり、その限度額がかなり低いので、平均的な所得であっても育児手当を受給できなくなるのが通例である。

親時間（Elternzeit）と称する育児休暇は、被用者であれば、取得することができる。休暇期間は、原則として3年間（子が満3歳になるまで）である。3年間の休暇の保障は、3歳になるまでは家庭内で育てるという伝統的考え方に基づき、0～2歳児向けの保育施設が整備されてこなかったことに対応している。

なお、育児手当の受給中又は親時間の取得中であっても、週30時間以内の就業は許される。

現行の育児手当については、支給額が少ないため大多数の家庭にとっては効果的な所得保障となりえないこと、またそのために父親と母親の双方に職業と家庭の両立を可能にすることができないこと（稼ぎ手である父親の休業は事実上不可能であること<sup>(注7)</sup>）の2点が、問題点として指摘されてきた。

## II 新しい親手当制度の概要

少子化が社会問題化するなかで、子育て期の家庭に対する所得保障の観点から、育児手当制度の改革があらためて政策課題として浮上した。

そして共働き家庭が多数派となった時代にふさわしい制度として「親手当」が構想されたのである。

2006年5月1日、連立与党間協議で親手当制度の骨子について合意が成立し<sup>(注8)</sup>、この合意に基づいて起草された「親手当導入法案」が6月14日の閣議で政府案として決定された。6月22日からは、連邦議会で、与党案として提出された「親手当導入法案」<sup>(注9)</sup>についての審議も開始された。新制度は、2007年1月1日以降に出生した子から適用される予定である。

連邦議会で審議中の法案によれば、制度の概要は以下のとおりである。

#### ●基本的な考え方

従来の育児手当に代え、育児にあたる親の休業期間中の経済的損失を補償するために、所得額に比例した額の「親手当 (Elterngeld)」を導入する。

なお、育児休暇(親時間)については、これまでどおりとする。

#### ●支給額

育児にあたる親の従前の純所得(子の出生前又は産前休暇前12か月の平均)の67%(ただし最高1,800ユーロ(約25万9千円))を補償する。

#### ●基礎額

育児にあたる親には、従前の所得の有無にかかわらず、基礎額(最低額)として300ユーロ(約4万3千円)の支給を保障する。この基礎額は、他の社会的移転給付(失業手当Ⅱなど)との調

整は行わず、全額保障される。

#### ●部分就業と親手当

週30時間以内であれば、就業しながら親手当を受給することができる。この場合の支給額は、就業時間の短縮によって得られなくなる所得の67%とする。

#### ●支給期間

親手当は、原則として子の出生後14か月間支給される。ただし、父親又は母親の一方が受給できる最長期間は12か月とされている。つまり、育児にあたる期間を両親がどのように分担するかは自由であるが、14か月間一人で育児にあたり親手当を受給することは認められない。2か月間はもう一方の親(所得の高い方を想定)に限って支給され、この者が育児のために休業しない場合には支給されない。これは、実際は、父親の育児参加の促進を目的とする、いわゆる「パパ・クォータ」(パパの月)の規定である。

単親(シングルマザー又はシングルファザー)の場合は、一人で14か月受給できる。

両親が同時に育児にあたる場合には、両親のそれぞれに7か月間親手当が支給される。

支給期間は最長28か月まで延長できるが、その場合も支給額の総計は同じとする。

#### ●低所得者に対する支給額の特例

月額1,000ユーロ(約14万4千円)未満の低所得者に対しては、特例として、親手当の支給率が加算される。具体的には、基本の支給率67%に、1,000ユーロとの差額20ユーロごとに

#### 低所得者に対する特例措置の効果 —従前の純所得が800ユーロの場合の例—

	特例措置がある場合	特例措置がない場合
純所得	800ユーロ (約11万5千円)	800ユーロ
1,000ユーロとの差額	200ユーロ	-
加算される支給率	10%	-
適用される支給率	77%	67%
支給額	616ユーロ (約8万9千円)	536ユーロ (約7万7千円)

1%が加算される。

●多子出産の場合の支給額の特例

多子出産の場合、2人以上の子1人につき300ユーロ（約4万3千円）が通常の親手当の額に加算される。つまり、双子であれば300ユーロ、三つ子であれば600ユーロが加算される。

●連続出産の場合の支給額の特例

出産後2年以内に職場復帰しないまま再度出産した場合には、「きょうだいボーナス」が加算される。きょうだいボーナスの額は、上の子について支給された親手当の額と、下の子について支給される親手当の額との差額の半分の額とする。

●税制上の扱い

失業手当等の所得代替給付と同様に、親手当そのものは非課税とする。ただし、所得税率（累進税率）の算定の際には、その他の課税対象所得がある場合にはこれに加算するものとする<sup>(注11)</sup>。

●財源及び総費用

親手当の支給に必要な費用は、全額税収によって賄う。

支給総額は、年間約38.7億ユーロ（約5,569億円）と見込まれている。

### Ⅲ 親手当の導入決定までの経緯

親手当の導入を最初に提言したのは、2003年11月、前政権（社会民主党／90年同盟・緑の党の連立）のレナーテ・シュミット連邦家庭高齢者女性青少年相（以下「連邦家庭相」とする。）の委託を受けて、ベルト・リュールupp博士が提出した報告書「活発な人口発展のための効果的な家族政策」<sup>(注12)</sup>である。リュールupp博士は、

2000年3月に連邦政府の経済諮問委員会（いわゆる「五賢人会」）の委員に任命され、2005年3月からは委員長も務める有力な経済学者である。

この報告書にいう効果的な家族政策とは、出生率の上昇と女性の就業率の上昇という2つの目標を追求するもので、その際、「機会費用」及び「時間」という要因に注目する。報告書では、具体的な対策として、保育施設の整備と並んで、育児休業中の所得減少（機会費用）を少なくするために、所得額に比例した休業給付（＝「親手当」）を導入することが提案されている。これは、家族政策が成果を上げている北欧諸国に倣ったものである。

「親手当」構想の概要は、次の表のとおりである。

報告書の説明によれば、支給額及び限度額の水準は失業手当に合わせたものである。支給期間は、諸事情を勘案して1年間とする。保育施設の整備が遅れていることから、現行の3年間の「親時間」は短縮しない。他方で、報告書は、近年、専門的労働力が不足しており多くの企業はより早期の職場復帰を望んでいることを指摘している。また、「パパの月／ママの月」の導入<sup>(注13)</sup>は、出生率も女性の就業率もドイツより高い諸外国の例に倣ったものだという。

このような「親手当」の構想は、2005年9月の連邦議会選挙の際に、社会民主党の選挙マニフェスト「ドイツへの信頼」<sup>(注14)</sup>に盛り込まれた。選挙の結果は、社会民主党とキリスト教民主同盟・社会同盟の二大勢力の議席数が伯仲し、三党は10月10日にキリスト教民主同盟のメルケル

#### 「親手当」構想

支給額	純所得の67%、限度額あり (失業手当と同じ所得評価限度額を適用)
支給期間	12か月
「パパの月／ママの月」	3か月

党首を首相とする大連立政権を樹立することで基本的に合意した。三党は、この時の基本合意<sup>(注15)</sup>において、親手当の導入を今後の協議事項とすることを約束した。

11月11日、三党は、連立政権の運営の基礎となる連立協定「共にドイツのために－勇気と思いやりをもって」<sup>(注16)</sup>に合意した。この中で「親手当」制度の骨子が定められ、2007年からの導入も明記された。連立協定では、「親手当」導入の目的として、(1)所得の減少を防止すること、(2)父親にも母親にも育児のための休業を現実を選択できる可能性を与えること、(3)親の双方の経済的独立を支援し、機会費用を適切に補償することの3点を挙げている。この骨子において、「パパの月／ママの月」の期間は、当初のリュール博士の構想より1か月短い2か月とされた。

#### IV 親手当制度に対する批判

このように親手当制度は、社会民主党のシュミット連邦家庭相のもとで発案され、キリスト教民主同盟のフォン・ライエン連邦家庭相のもとで実現する見込みとなった。ただし、連立与党間で合意が成立していたはずの内容についても不満や批判がくすぶりつづけ、本年5月には協議をやり直すこととなった。

批判は、主に以下の3点に集中した。

##### (1) 「パパの月／ママの月」

「パパの月／ママの月」の導入に対しては、特にキリスト教民主同盟・社会同盟の一部から強い反対があった。この仕組みを家庭内での育児の分担への国の干渉、ひいては父親への育児の強制と見て、私的領域への国家の介入は許されないという批判がなされた。

この批判を受け、5月1日の連立与党間協議で、「パパの月／ママの月」は12か月の中に含めるのではなく12か月に加えてボーナスとして加えることに改められた。その結果、支給期間は

全体で14か月に延長された。

##### (2) 所得額に比例した支給額

社会民主党の一部、左翼党 (Die Linke)、無党派社会福祉連盟からは、支給額が定額でなく所得比例であることについて、高所得者により多くの給付が与えられることとなり社会的公正に反するとの批判が起きた。冒頭で紹介した、従来の家族政策の原則「国はできるだけすべての家族に同じように与えなければならない」に基づく批判だと言える。

##### (3) 支給期間

支給期間が従来の育児手当よりも短いことについては、例えば、カトリック家族連盟のエリザベート・ブスマン会長が、より本質に関わる批判を行っている<sup>(注17)</sup>。このような短い支給期間は共働き家庭をモデルとしており、できるだけ早期の職場復帰を奨励するものであるというのである。同会長は、家族政策の原則である「選択の自由」に従えば、職業よりも家庭を優先させる親にも適切に配慮しなければならないはずだという。ここでいう「選択の自由」とは、家庭にとどまる自由を意味することに注意したい。

#### V 親手当制度をめぐる憲法上の論点

この親手当制度については、法曹界からも賛否両論がある。例えば、ヘッセン州社会裁判所のユルゲン・ボルヒェルト判事は、親の育児に国が干渉することは慎むべきであるとして親手当は違憲であると主張するが、レナーテ・イエーガー元連邦憲法裁判所判事やフンボルト大学のウルリッヒ・バティス教授 (憲法学) は合憲であるとする<sup>(注18)</sup>。

以下では、ヒルデスハイム大学のキルステン・シャイヴェ教授とベルリン州社会裁判所のクリスチーネ・フクスロッホ判事の論文<sup>(注19)</sup>に基づき、親手当制度をめぐる憲法上の論点を紹介する。

(1) 平等原則 (基本法第3条第1項) との関係  
違憲論者は、親手当の支給額が所得額に比例

することにより、高所得者には低所得者よりも多くの手当が与えられる結果、すべての子どもを同じに扱わないことになり、基本法第3条第1項に違反すると批判する。

これに対して、シャイヴェ教授とフクスロッホ判事は、親手当は、就業の有無にかかわらず、所得の少ない家庭に最低保障を行うことを目的とする育児手当とは異なり、育児のために失う所得を補償する趣旨である以上、高所得者により多くの手当が支給されることは当然であり、憲法の平等原則は守られていると反論する。

#### (2) 家族に対する援助（基本法第6条第1項）との関係

シャイヴェ教授とフクスロッホ判事は、所得比例の親手当によってはじめて、主たる生計維持者である父親、あるいは単親（シングルマザー又はシングルファザー）にも、育児のための休業が可能になると主張する。この意味で、親手当の創設は、両親の選択可能性と「形成の自由（*Gestaltungsfreiheit*）<sup>(注20)</sup>」を拡大するものであり、家族に対する援助という憲法上の要請に合致すると見る。

#### (3) 男女同権原則（基本法第3条第2項）との関係

シャイヴェ教授とフクスロッホ判事は、現行の育児手当制度が実際には母親のみが育児を担う伝統的モデルに有利に働き、そのことによって労働市場において女性を不利にすることを指摘し、親手当について、職業上の女性の同権を促進することによって憲法上の男女同権原則を実現するものと評価する。

## VI 親手当制度の効果

上述のような批判から窺われる根強い平等志向や伝統的な家族観に照らすと、親手当がこれまでの家族政策の基本的な考え方とはかなり異質なものであることがわかる。このような新しい考え方の家族政策が果たして受け入れられる

のだろうか。

2006年5月の世論調査<sup>(注21)</sup>によれば、連邦政府が親手当によって父親の育児参加を促進しようとしていることについて、56%が「正しい」、42%が「正しくない」と回答している。年齢別に見ると、若い世代ほど支持が多い。男女では支持率に差はない。

他方で、親手当の導入によって夫婦が子どもを生むようになるかについては、「そう思う」と回答したのは33%にとどまり、65%は「そう思わない」と回答している。ではどんな政策が効果があるのか。保育所の無料化については49%が「効果がある」と回答、さらに終日保育の拡充については63%が「効果がある」と回答している。

育児手当から親手当への切り換えにより、手当の支給期間が2年から14か月に短縮されることを考えても、早期の職場復帰を可能とする3歳未満児用の保育施設の整備が急務だと言えよう。

## 注

\*インターネット情報はすべて2006年6月5日現在である。

- (1) ドイツの従来家族政策は、ゴーチェによる分類類型では伝統主義モデルとされる（神尾真知子「少子化対策の展開と論点」『少子化・高齢化とその対策 総合調査報告書』（調査資料2004-2）国立国会図書館調査及び立法考査局，2005，pp.31-32を参照）。
- (2) Malte Ristau, "Der ökonomische Charme der Familie", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23/24-2005, 6. Juni 2005, S.17.
- (3) ドイツではこれまで、授業が半日で終了する半日学校が一般的であり、昼食時に帰宅する児童が多いことが母親のフルタイム就業を妨げる一因ともなっていた。近年、全日にわたり授業を行う学校の全日制化が進められている。
- (4) 詳しくは、齋藤純子「ドイツ 昼間保育拡充法の

- 施行」『ジュリスト』第1290号, 2005.6, p.117を参照。
- (5) 2001年12月7日公布の法文の邦訳は、齋藤純子「育児手当と親時間 - ドイツの新しい育児手当・育児休暇制度」『外国の立法』第212号, 2002.5, pp.1-19に含まれる。連邦育児手当法はその後5回改正されているが、制度の骨格は変わらない。現行の支給額に改められたのは、2003年12月29日の2004年予算関連法による改正によってである。
- (6) 報告省令レート（平成18年6月分）に基づき、1ユーロ=143.91円として換算。以下の円表示も同じ。
- (7) 育児手当制度の問題点については、筆者も指摘したことがある（前掲注5）が、連邦政府が連邦議会に提出した連邦育児手当法の施行状況に関する報告書（Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 Bundeserziehungsgeldgesetz*, Juni 2004 <<http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte.did=20988.html>>）でも指摘されている。また、これらの問題点は、「親手当導入法案」（Deutscher Bundestag, *Drs. 16/1889*, 20.06.2006） <<http://dip.bundestag.de/btd/16/018/1601889.pdf>> の「A. Problem（問題の所在）」中に端的に述べられている。
- (8) Bundesregierung, “Elterngeld: Paradigmenwechsel in der Familienpolitik”, 02.05.2006. <<http://www.bundesregierung.de/Nachrichten-,12404.990849/artikel/Elterngeld-Paradigmenwechsel-i.htm>> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, “Das Elterngeld kommt!”, *Aktuell*, 02.05.2006. <<http://www.bmfsfj.de/Kategorien/aktuelles.did=75324.html>>
- (9) “Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes”, Stand:14.06.2006. <[operty=pdf.bereich=,rwb=true.pdf>](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/InterneRedaktion/Pdf-Anlagen/gesetzentwurf-elterngeld,pr</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

他に以下も参照。

Bundesregierung, “Das Elterngeld kommt”, 14.06.2006.

<<http://www.bundesregierung.de/Artikel/-.413.1016628/dokument.htm>>

“1:0 für Familie – Bundeskabinett macht Weg frei für das Elterngeld!”, 14.06.2006.

<<http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie.did=76670.html>>

(10) Deutscher Bundestag, *Drs. 16/1889*（前掲注7）.

(11) 所得税法第32b条に定める「累進留保（Progressionsvorbehalt）」という措置による。所得税率は、親手当の受給による経済力の増大も評価して決定される。しかしこうして決定された所得税率の課税対象から親手当は除かれる。

(12) “Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung”, 2003.

<<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/InterneRedaktion/Pdf-Anlagen/nachhaltige-familienpolitik,property=pdf.bereich=,rwb=true.pdf>>

(13) 1993年のノルウェーを嚆矢として、北欧諸国を中心に導入されている。その意義については、山崎隆志「主要国における仕事と育児の両立支援策 - 出産・育児・看護休暇を中心に」『少子化・高齢化とその対策 総合調査報告書』（前掲注1），pp.52-53も参照。

(14) *Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD*, S.46.

<[http://www.spd.de/040705\\_Wahlmanifest.pdf](http://www.spd.de/040705_Wahlmanifest.pdf)>

(15) “Erste inhaltliche Vereinbarungen vom 10.10.2005”. 連立協定（後掲注16）中に付録1として収録されている。

(16) *Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 11.11.2005.

<<http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>>

(17) Elisabeth Bußmann, “„Mit Mut und

Menschlichkeit”, Eine Bewertung des Koalitionsvertrages aus Sicht des Familienbundes der Katholiken”, *Stimme der Familie*, 53.Jg., Heft 1-2/2006, S.7-8.

<[http://www.familienbund.org/bilder/\\_upload/zeitschrift-32.pdf](http://www.familienbund.org/bilder/_upload/zeitschrift-32.pdf)>

- (18) Kirsten Scheiwe/Christine Fuchsloch, “Rechtspolitische Ziele und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten eines Elterngeldes”, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 39 Jg., Heft 2, 13. März 2006, S.37-41のうち特に38頁の記述による。

(19) Ibid.

- (20) フランス法にいう「意思自治 (autonomie de la volonté)」に相当する言葉。すなわち、「人の意思はみずからの行動を規律する法 (規範) の源をなすも

のであるとして、社会生活の組織原理を契約思想に求め、かつ契約原理を終局的には個人の意思に依存させる意思原理」(山口俊夫編著『フランス法辞典』東京大学出版会 2002, p.47) を指す。

- (21) インフラテスト・ディマップ社が18歳以上の有権者1,000人を対象に5月2日～3日に行った。詳細は、Infratest dimap, *DeutschlandTREND Mai 2006, Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und acht Tageszeitungen*, Berlin, Mai 2006  
<<http://www.infratest-dimap.de/download/dt0605.pdf>>

を参照。

(さいとうじゅんこ・海外立法情報調査室)

## 【短信：ロシア】

### 「優先的国家プロジェクト」における教育改革

溝口 修平

#### はじめに

2005年9月5日の演説で、プーチン大統領は、保健、住宅、教育の3分野を、「優先的国家プロジェクト」(以下「プロジェクト」とする。)として国家政策の最重要課題に据えた。同大統領は、2000年の就任以来、国民の生活水準の向上を主要な政策目標として掲げてきたが、2,500万人もの国民が依然最低生活水準を下回る生活を余儀なくされていることに鑑み、生活水準向上という目標達成のための新しいメカニズムを構築する必要性を強調した。このプロジェクトは、今後もロシアが経済成長を続けるために必要な「人材への投資」を目指したものである。<sup>(注1)</sup>

その後、農業経済分野を加えた4分野のプロジェクトに対し、政府は2006年度に1,345億ルー

ブル(本年5月時点で、1ルーブル=約4.2円)の予算を割り当てることを決定した。<sup>(注2)</sup>2005年10月21日には、「優先的国家プロジェクト実現会議」(以下「プロジェクト会議」とする。)を創設する大統領令が出された。この会議は、プロジェクトに関する大統領への提案、プロジェクトの目的及びそれに関わる手段の決定、プロジェクト実施経過の分析などを行う組織である。関係省庁の大臣、大統領補佐官、連邦構成主体首長、学者などがこれに参加しているが、首相、連邦議会両院議長、各政党の代表などはメンバーとなっていない。議長にはプーチン大統領が就き、メドヴェージェフ第一副首相が副議長となった。<sup>(注3)</sup>

本稿では、4分野の中から教育分野のプロジェクトの内容を紹介する。まずIで、ソ連邦・ロ