

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	ドイツにおける子どもの貧困対策
他言語論題 Title in other language	Measures Against Child Poverty in Germany
著者 / 所属 Author(s)	大久保 玲 (OKUBO Rei) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 社会労働課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	907
刊行日 Issue Date	2026-7-20
ページ Pages	73-100
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ドイツにおける子どもの貧困対策の特徴は、貧困の多面的な把握、多分野にわたる包括的支援及び重層的な所得保障制度である。これらの内容を概観の上、近年の改革動向を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

ドイツにおける子どもの貧困対策

国立国会図書館 調査及び立法考査局
社会労働課 大久保 玲

目 次

はじめに

I 貧困指標の種類

- 1 貧困リスク率
- 2 その他の指標

II 国家行動計画と分野別施策

- 1 国家行動計画概要
- 2 分野別施策

III 所得保障制度

- 1 最低生活保障制度
- 2 子どものための控除と児童手当
- 3 その他の制度

IV 改革の試み—子ども基礎保障の構想—

- 1 背景
- 2 法案の内容と問題点
- 3 改革断念の経緯とその後の状況

おわりに

キーワード：剥奪指標、包括的支援、最低生活水準、制度統合

要 旨

- ① ドイツにおいては、貧困の実態把握のため、所得分布や物質的・社会的剝奪に係る様々な指標が用いられている。主なものとしては、相対的貧困率に当たる「貧困リスク率」、「深刻な物質的及び社会的剝奪率」、「超低労働強度指標」及びこれら3つの指標に関連した「貧困又は社会的排除のリスク」が挙げられる。そのほか、子どもの貧困に特化した指標として、子ども特有の物質的ニーズを考慮して設計された「子ども特有の物質的剝奪」がある。
- ② ドイツにおける子どもの貧困対策は、「国家行動計画『ドイツの子どものための新たな機会』」(NAP)に基づき推進されている。この計画は、2030年までに実施されるべき約350の施策から成り、施策分野は5つ(幼児教育・保育、学校教育、医療、栄養及び住居)である。計画実施の監督機関としては、組織・分野横断的な機関であるNAP委員会が置かれている。また、当事者である子どもはワークショップ等を通じて意見表明等を行うことができ、その内容は、集約の上、所管省やNAP委員会等に伝えられる。
- ③ 連邦政府は、家族状況等に応じた各種の所得保障制度を用意している。それらは、子どもの「最低生活水準」の保障という理念の下、最低生活保障、税、社会手当といった多様な枠組みにおいて設計され、子育てに係る経済的支援の必要性を満たすものとなっている。その反面、きめ細やかな支援は全体の体系や個別の制度の複雑さにつながり、家族にとっての利用障壁を生み出しているとの批判もある。
- ④ 所得保障制度の利用促進のため、2021年12月に発足した連立政権下で「子ども基礎保障」の創設が計画された。この制度は、複雑で利用しにくいとの批判もある各種制度に代えて統合制度を創設し、支援の実効性を確保することを目指すものであった。しかし、実際の制度設計は成功せず、支援窓口の分立が見込まれたことなどに対する批判が相次ぎ、連立政権内での合意形成の失敗もあって改革は挫折した。
- ⑤ 子ども基礎保障の創設は断念されたが、その後も、経済的支援の強化と実効性確保が目指されている。子どものための各種給付水準の引上げは、近年の物価上昇への対応を趣旨とした「税制発展法」に取り込まれる形で実現した。さらに、児童手当の支給手続の自動化が検討されるなど、手続の簡素化による家族負担の軽減についても、形を変えて模索が続けられている。

はじめに

貧困は子どもの健やかな成長を妨げ、長期的な影響を及ぼす。その影響は健康面や学力面にとどまらず、心理面にまで及び、健全な自己肯定感の発達が阻害されることによって様々な生活上の問題が生じ得る。さらに、幼少期の貧困経験は成人後の経済状況等にも負の効果をもたらし、子育てを通じて次世代に引き継がれる可能性がある（貧困の世代間連鎖）⁽¹⁾。こうした状況を放置することは、要支援者の増加につながり、ひいては社会的損失を生じさせるリスクがあるとされる⁽²⁾。

子どもの貧困につき、日本においては「こどもの貧困の解消に向けた対策の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 64 号）⁽³⁾に基づく政策的対応がなされてきた。しかし、その内容は子どもの教育支援、親の就労支援等の個別支援が中心となっており、諸外国と比較して所得保障が弱いとされる⁽⁴⁾。また、日本における貧困測定のための主な公的指標である相対的貧困率⁽⁵⁾は所得データに基づくものであり、生活水準に係る非金銭的な資源が考慮されないという制約を抱えている⁽⁶⁾。このような指標を補完するものとしては剥奪指標⁽⁷⁾の有効性が指摘されているが、こちらは、現在までのところ、公的には採用されていない。

対して、ドイツにおいては、欧州連合（European Union: EU）理事会勧告を踏まえて策定された国家行動計画に基づき⁽⁸⁾、関連機関の連携下で対策が進められてきた。その特徴は、剥奪指標を含む各種指標による貧困の多面的な計測、全ての子どもにとっての良好な成育環境の確保を目指した包括的支援、重層的な所得保障制度によるきめ細やかな経済的支援にある。さらに、近年では、最終的に断念されはしたが、支援の実効性確保に向けた改革も検討されていた。

本稿では、ドイツにおける子どもの貧困対策の全体像を概観する。まず I 章では、子どもの

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2026 年 6 月 15 日である。また、日本円換算は令和 8 年 6 月報告省令レートに基づき 1 ユーロ = 186 円として行った。

(1) 道中隆『貧困の世代間継承—社会的不利益の連鎖を断つ— 第 2 版』晃洋書房、2016、pp.42-71; 阿部彩『子どもの貧困 2（解決策を考える）』岩波書店、2014、pp.14-25。

(2) 阿部 同上、pp.25-30。

(3) 令和 6（2024）年、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」から名称が変更された。

(4) 松本伊智朗「貧困を可視化する—大規模な生活調査の視点と背景—」同編『子どもと家族の貧困—学際的調査からみえてきたこと—』法律文化社、2022、p.4; 広井多鶴子「子どもの貧困と社会保障制度」『個人金融』20(4)、2026 冬、pp.13-21。<https://www.yu-cho-f.jp/wp-content/uploads/2026winter_articles02.pdf>

(5) 一定の所得水準（貧困線）を満たさない世帯に属する者が人口に占める割合を指す。日本においては「国民生活基礎調査」により 3 年ごと、「全国家計構造調査」により 5 年ごとの値が算出されており、いずれの調査においても算出基準は経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）の基準に従っている（詳細は後掲注(12); (13)を参照。）。

(6) 阿部彩「日本における剥奪指標の構築に向けて—相対的貧困率を補完する指標の検討—」『季刊社会保障研究』203 号、2014.Spr、pp.360-371。<<https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19919002.pdf>>

(7) ある社会において生活のため一般的に必要なとされる事柄について定めた項目のうち、一定数以上に該当しない人を「剥奪」の状態にあると捉える手法による貧困指標。阿部彩ほか『先進諸国における貧困指標の状況』（貧困・格差の実態と貧困対策の効果に関する研究—平成 24 年度報告書—厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））別冊 1）2013、pp.15-17。

(8) EU では、域内に居住する全ての子どもの機会平等の実現のため、加盟国に対して子どもの貧困対策の推進が求められている。子ども関連施策につき、EU は加盟国に対する強制力を持たないが、共通の施策枠組みを設定することで、加盟国がその政策の効率性及び有効性を向上させる上で互いの経験から学ぶことを支援している。ドイツにおける子どもの貧困対策は、この EU による枠組みの下で策定されているといえる。EU の子ども関連施策の枠組みについては次の資料を参照。河合美穂「欧州の子ども関連施策における機関連携の諸相」『レファレンス』863 号、2022.11、pp.80-88。<<https://dl.ndl.go.jp/pid/12361631>>

貧困に係る多様な指標につき、その概要及び最新値をまとめる。次にⅡ章では、各種指標により把握された実態を踏まえた具体的取組の内容を、国家行動計画に即して見ていく。Ⅲ章では、貧困対策の基礎を成すとともにドイツの政策を特徴づける重層的な所得保障制度を解説する。最後にⅣ章で、所得保障制度の利用促進に向けて検討された改革の内容、挫折の経緯及びその後の状況を紹介する。

I 貧困指標の種類

ドイツにおいては、貧困の実態把握のため、所得分布や剥奪状況に係る様々な指標が用いられている。主な指標はEUの定義に基づくものであり、①所得分布を示す「貧困リスク率」(At-risk-of-poverty rate)、②剥奪指標である「深刻な物質的及び社会的剥奪率」(Severe material and social deprivation rate: SMSD)、③世帯の就業状況に係る「超低労働強度指標」(Very low work intensity indicator: VLWI) 及び④これら三つの指標に関連した「貧困又は社会的排除のリスク」(At risk of poverty or social exclusion: AROPE) が挙げられる。そのほか、⑤子どもの貧困に特化した剥奪指標として、「子ども特有の物質的剥奪」(Child specific material deprivation) がある。本章においては、これらの指標の概要を、最新値とともにまとめる。

なお、各種指標に基づく所得、雇用、住宅状況等に関するデータは、ミクロセンサス(Mikrozensus)による。ミクロセンサスは、ドイツ連邦統計局(Statistisches Bundesamt)と州統計局が共同実施する世帯調査であり、全人口の約1%を対象に毎年の聞き取り調査が行われるものである。調査項目には、全世帯に対するミクロセンサス・コアプログラム(Mikrozensus Kernprogramm: MZ-Kern)による項目のほか、一部世帯(サブサンプル)に対する項目がある⁽⁹⁾。ミクロセンサスには、2020年以降、欧州連合所得生活状況調査(EU statistics on income and living conditions: EU-SILC)がサブサンプル(MZ-SILC)として統合された⁽¹⁰⁾。EU-SILCはEU加盟国における貧困リスクを測定するための公式の情報源であり、加盟国間のデータの比較可能性を高める共通枠組みとされる⁽¹¹⁾。

1 貧困リスク率

貧困リスク率とは、一定の所得水準を満たさない世帯に属する者が人口に占める割合、すなわち相対的貧困率を指す。これは、国や地域における所得分布を示す主な金銭的指標といえる。ドイツにおける貧困リスク率は、等価可処分所得⁽¹²⁾の中央値の60%を「貧困線」とした場合に、

(9) „Was ist der Mikrozensus?“ Statistisches Bundesamt (Destatis) website <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Methoden/mikrozensus.html?nn=210056>>

(10) „Nutzung von MZ-SILC für Armutsgefährdungsquoten und weitere Einkommensindikatoren gemessen am Bundesmedian“. Statistische Ämter des Bundes und der Länder website <<https://www.statistikportal.de/de/sbe/erlaeuterung-bundesmedian>>

(11) “Glossary:EU statistics on income and living conditions (EU-SILC)”, *Statistics Explained*, 2024.12.20. European Commission website <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1219.pdf>>

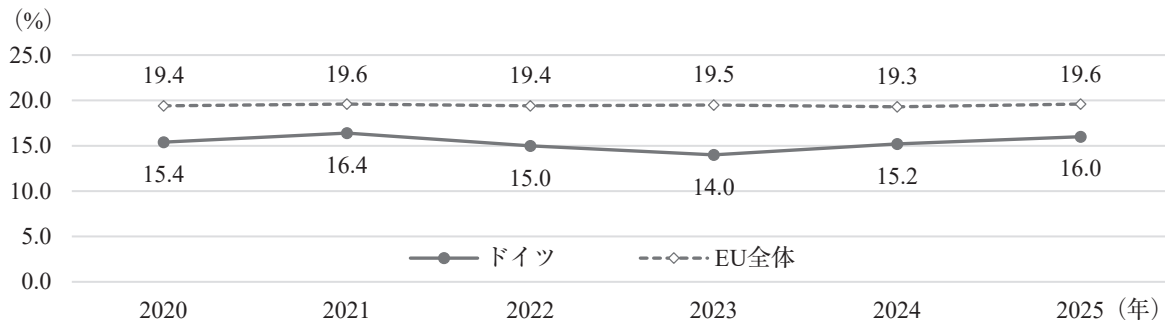
(12) 等価可処分所得とは、世帯間で所得を比較する際に世帯の規模及び構成の影響を排除するため、世帯員数等に依じて調整された可処分所得をいう。ここでの等価可処分所得の算出にはOECD修正尺度(所得調整のための係数として、世帯主に1.0、その他の14歳以上の世帯員に0.5、14歳未満の世帯員に0.3を割り当てる手法)が用いられている。OECD修正尺度はEUで採用されているものであり、近年においてOECDで採用されている平方根尺度(世帯の可処分所得を世帯員数の平方根で割ることによる調整手法)とは異なる。“Glossary:Equivalised disposable income”, *Statistics Explained*, 2021.7.6. European Commission website <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/2129.pdf>>; OECD, *OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth*, Paris: OECD Publishing, 2013, pp.173-174. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264194830-en>>

これを下回る世帯員が全世帯員に占める割合と定義されている⁽¹³⁾。

(1) 子どもの貧困リスク率の推移

ドイツにおける子ども⁽¹⁴⁾(18歳未満の者)の貧困リスク率⁽¹⁵⁾の最新値は、2025年の16.0%である。近年、ドイツの値はEU全体の値を継続的に下回っており(図1)、ドイツの子どもの経済状況は、EU域内において比較的良好といえる。

図1 子ども(18歳未満)の貧困リスク率の推移



(出典) “At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys”, 2026.6.11. European Commission website <https://doi.org/10.2908/ILC_LI02> を基に筆者作成。

(2) 家族状況別の貧困リスク率

貧困リスク率は世帯構成との関連があるとされ、ひとり親世帯や子どもの人数の多い世帯では高い傾向がある。ドイツにおける2025年の世帯構成別の貧困リスク率は、子ども(18歳未満の者及び18～24歳の者で経済的に独立していない者)のいる世帯全体が14.1%、ふたり親世帯が12.3%、ひとり親世帯⁽¹⁶⁾が28.9%であった⁽¹⁷⁾。また、ふたり親世帯について、世帯内の子どもの人数別の貧困リスク率は、1人の世帯が8.8%、2人の世帯が9.5%、3人以上の世帯が23.7%であった⁽¹⁸⁾。

家族の移民的背景も貧困リスク率と関連があるとされる。2024年の子ども(18歳未満)の貧困リスク率は、本人若しくは両親又はその全員が移民である場合は31.9%に上り、そのう

(13) EUの定義による。なお、OECDや日本の公的統計において一般的に採用されている基準では、貧困線は等価可処分所得の中央値の50%とされる。“Glossary:At-risk-of-poverty rate”, *Statistics Explained*, 2025.8.18. European Commission website <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1416.pdf>>; 「国民生活基礎調査 用語の解説 令和4年(大規模調査)」p.[15]. 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/20-21-yougo_r4.pdf>; 「全国家計構造調査 用語の解説」p.10. 総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/zenkokukakei/2019/pdf/yougo0112.pdf>>

(14) ドイツにおいて、経済的自立が困難な若年層については、「子ども」(Kind, Kinder)、「子ども及び若者」(Kinder und Jugendliche)等の呼称が使用されるが、文脈によりこれらの語が示す年齢層は異なり、厳密な使い分けはされていない。そのため、本稿では、いずれについても原則として「子ども」と表記する。ただし、和訳として一般的な他の表記がある場合等においては、この限りでない。

(15) 以下、参照する貧困リスク率はMZ-SILCに基づく。その年は調査実施年であり、所得基準年は前年である。

(16) 2025年の子(18歳未満)のいる世帯に占めるひとり親世帯の割合は、19.4%である。„Familien mit minderjährigen Kindern in der Familie nach Lebensform und Kinderzahl“, 2026.4.13. Destatis website <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-5-familien.html>>

(17) „Armutsgefährdung (monetäre Armut) nach Haushaltstyp“, 2026.4.9. Destatis website <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Tabellen/armutsgef-typ-1-zvgl.html>>

(18) “At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type”, 2026.6.11. European Commission website <https://doi.org/10.2908/ILC_LI03>

ちいずれもが移民でない場合の 7.7% と比較して顕著に高い⁽¹⁹⁾。こうした状況を踏まえ、移民的背景のある家族については、その統合支援が連邦教育・家族・高齢者・女性・青少年省（Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMBFSFJ）の重点事項に掲げられている⁽²⁰⁾。また、移民的背景のある子どもについては、国家行動計画（Ⅱ章を参照）において社会的排除を受けるリスクグループの一つとして挙げられ、施策対象として考慮する必要性が示されている⁽²¹⁾。

2 その他の指標

複雑かつ多面的な現象である貧困につき、その実態を捉えるため、貧困リスク率のほかにも様々な指標が用いられている。主な指標は SMSD、VLWI、AROPE であり、いずれも MZ-SILC⁽²²⁾ によるデータに基づく。本節では、これらの指標につき概要をまとめた後、最新値を示す。

(1) 深刻な物質的及び社会的剥奪率（SMSD）

SMSD は、適切な生活を送るために必要かつ望ましい程度の物品及びサービスの購入能力、社会活動への参加状況等により測定される。すなわち、世帯全体の出費、食事状況等に係る 7 項目と、16 歳以上の各世帯員の衣類の充足状況や余暇活動への参加状況等に係る 6 項目の計 13 項目（表 1）のうち、7 項目以上につき欠乏状態にある人口の割合として定義される。子どもに関しては、世帯全体に対する調査項目についてはその回答が適用され、世帯員のうち 16 歳以上の者に対する調査項目については、その世帯内における有効回答者の半数以上が欠乏状態にある場合、同じく欠乏状態にあると推定される⁽²³⁾。

表 1 SMSD の剥奪項目

世帯全体に対する調査項目	世帯員のうち 16 歳以上の者に対する調査項目
・ 予期せぬ出費に対応することができるか。 ・ 年に一度、自宅を離れて 1 週間の休暇を過ごすための費用を賄うことができるか。 ・ 住宅ローン、家賃、公共料金、割賦購入等の支払を期日までに行うことができるか。 ・ 2 日に 1 回、肉、魚又はそれに相当するベジタリアン料理を摂ることができるか。 ・ 自宅を適度に暖かな状態に保つことができるか。 ・ 私的用途のために自動車を使用することができるか。 ・ 使い古した家具を買い替えることができるか。	・ インターネット接続環境を有するか。 ・ 使い古した衣類を新調することができるか。 ・ サイズの合った靴を 2 足所有しているか（その 2 足には全天候に対応できる靴を含む必要がある。）。 ・ 少額であっても、毎週、自分のために支出することのできる金銭があるか。 ・ 定期的な余暇活動を行っているか。 ・ 少なくとも月に 1 回、友人か家族と外食をしているか。

（出典）“Glossary:Severe material and social deprivation rate (SMSD)”, *Statistics Explained*, 2026.4.10. European Commission website <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/99141.pdf>> を基に筆者作成。

(19) „Gut jedes siebte Kind armutsgefährdet“, *Pressemitteilung*, Nr. N065, 2025.11.17. Destatis website <https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/11/PD25_N065_63.html>

(20) „Familien mit Migrationshintergrund“, 2024.10.11. Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/chancen-und-teilhabe-fuer-familien/familien-mit-migrationshintergrund>>

(21) BMBFSFJ, *Nationaler Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“*, 2023.9, S. 13, 16. <<https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/231862/4e3eada93af3956e68861c92e3b88c0f/nationaler-aktionsplan-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland-data.pdf>>

(22) 前述（本章冒頭）のとおり、マイクロセンサスにサブサンプルとして統合されている EU-SILC を指す。

(23) “Glossary:Severe material and social deprivation rate (SMSD)”, *Statistics Explained*, 2026.4.10. European Commission website <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/99141.pdf>>

なお、16歳未満の子どもについては、特有の物質的ニーズを考慮して「子ども特有の物質的剥奪」率が3年ごとに算出される。参照される項目は、子ども特有の物質的剥奪に係る12項目並びに上記（表1）の世帯全体に対する調査項目のうち4項目及び世帯員のうち16歳以上の者に対する調査項目のうちインターネット接続環境に係る項目⁽²⁴⁾であり（表2）、これらの計17項目のうち3項目以上につき欠乏状態にある子どもは、物質的剥奪状況にあるとみなされる。最新値（2024年調査による。）は、EU全体は13.6%、ドイツは11.3%である⁽²⁵⁾。

表2 子ども（16歳未満）特有の物質的剥奪指標の剥奪項目

子どもに対する調査項目	世帯全体又は世帯員のうち16歳以上の者に対する調査項目
・新しい（中古でない）衣類を所有しているか。 ・サイズの合った靴を2足所有しているか（その2足には全天候に対応できる靴を含む必要がある。）。 ・1日に1回、野菜と果物を摂取することができるか。 ・1日に1回、肉、魚（又はそれに相当するベジタリアン料理）を摂ることができるか。 ・年齢に適した本が自宅にあるか。 ・アウトドアレジャー用品を所有しているか。 ・屋内用ゲームを所有しているか。 ・定期的な余暇活動を行うことができるか。 ・特別な日を祝うことができるか。 ・時折、友達を家に招いて遊んだり食事をすることができるか。 ・出費を伴う修学旅行や学校行事に参加することができるか。 ・年に1週間以上、自宅を離れて休暇を取ることができるか。	・住宅ローン、家賃、公共料金、割賦購入等の支払を期日までに行うことができるか。 ・自宅を適度に暖かな状態に保つことができるか。 ・私的用途のために自動車を使用することができるか。 ・使い古した家具を買い替えることができるか。 ・インターネット接続環境を有するか。

（出典）“Glossary:Child deprivation”, *Statistics Explained*, 2025.6.13. European Commission website <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/120186.pdf>> を基に筆者作成。

（2）超低労働強度指標（VLWI）

VLWI⁽²⁶⁾は、超低労働強度世帯に属する者の数として定義される。超低労働強度世帯とは、18～64歳の世帯員のうち、就労可能な者（18～24歳の学生、自己申告された経済状況により引退しているとみなされる人々、年金受給者及び年金を主な収入とする世帯における60～64歳の非就労者を除く。）の前年の労働時間が、潜在的に可能な労働時間の合計値の20%以下であった世帯を指す⁽²⁷⁾。

（3）貧困又は社会的排除のリスク（AROPE）

AROPEは、貧困リスクがある世帯に属するか、深刻な物質的・社会的剥奪状況にあるか、

(24) インターネット接続環境については、SMSDと同じく、その世帯内における有効回答者の半数以上が欠乏状態にある場合、子どもも欠乏状態にあるとみなされる。

(25) “Child specific material deprivation rate by age (children aged less than 16 years)”, 2026.4.30. European Commission website <https://doi.org/10.2908/ILC_CHMD01>

(26) VLWI 該当者は、別名「準失業世帯員」(Persons living in (quasi-)jobless households) ともいう。“Glossary:Persons living in households with very low work intensity”, *Statistics Explained*, 2025.8.18. European Commission website <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/5353.pdf>>

(27) 年度中に18～64歳の世帯員全員が実際に就労した月数（フルタイム換算）の合計を、同一の世帯員が理論上就労可能であった月数の合計で除すことにより算出される。ibid.

又は超低労働強度世帯に属するかという3要件のうち一つ以上に当てはまる人数の合計である⁽²⁸⁾。AROPEは、貧困と社会的排除の多面的な性質を反映し得るものとして、EUの2030年に向けた社会権に関する政策目標の主要指標の一つに掲げられている。その内容は、2021～2030年の間にAROPEに該当する者の数⁽²⁹⁾をEU全体で1500万人（うち500万人は子ども）削減するというものである⁽³⁰⁾。

AROPE率と併せて3種の関連指標の値を参照すると、世代ごとの貧困状況の特徴を推察することができる（表3）。2025年のドイツにつき、貧困リスク率が最も高いのは65歳以上であり、所得の面では高齢者世代が不利な状況に置かれていることが分かる。一方、剥奪指標であるSMSDは年齢層が下がるにつれて高い値を示しており、具体的な生活場面における欠乏は若年世代において深刻である。また、VLWI該当率は18歳未満が18～64歳よりも1.2ポイント高いことから、子どものいる世帯はそうでない世帯と比較して失業に近い状態に陥りやすい可能性がある。そして、所得、剥奪状況、就業状況が総合的に考慮されるAROPE率が最も高いのは18歳未満であり、貧困を多面的に捉えた場合にそのリスクが最も高いのは、子どもであるといえる。

18歳未満についてドイツの値とEU全体の値を比較すると、ドイツにおける子どもの貧困状況の特徴が分かる（表3）。2025年の18歳未満の値につき、ドイツの貧困リスク率はEU全体よりも3.6ポイント低く、SMSD及びAROPE率は大差ないが、VLWI該当率は3.8ポイント高い。すなわち、ドイツにおいて、子どものいる世帯は失業に近い状態に陥りやすい一方、その経済状況は比較的良好といえる。

表3 AROPE率及び関連指標（全年齢及び年齢3区分別、2025年調査）

（単位：%）

地域	年齢区分	AROPE 関連指標			貧困又は社会的排除の リスク（AROPE）率
		貧困リスク率	深刻な物質的及び社会的剥奪率 （SMSD）	超低労働強度指標 （VLWI）該当率	
ドイツ	全年齢	16.1	5.6	10.3	21.2
	18歳未満	16.0	7.0	11.3	23.5
	18～64歳	15.0	5.8	10.1	20.6
	65歳以上	19.5	3.7	—	21.0
EU 全体	全年齢	16.3	6.3	7.9	20.9
	18歳未満	19.6	7.9	7.5	24.3
	18～64歳	15.4	6.3	8.1	20.6
	65歳以上	16.3	4.9	—	18.8

（出典）“Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex”, 2026.6.9. European Commission website <https://doi.org/10.2908/ILC_PEPS01N>; “At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys”, 2026.6.11. *ibid.* <https://doi.org/10.2908/ILC_LI02>; “Severe material and social deprivation rate by age and sex”, 2026.5.7. *ibid.* <https://doi.org/10.2908/ILC_MDSD11>; “Persons living in households with very low work intensity by age and sex (population aged 0 to 64 years)”, 2026.5.7. *ibid.* <https://doi.org/10.2908/ILC_LVHL11N> を基に筆者作成。

(28) “Glossary: At risk of poverty or social exclusion (AROPE)”, *Statistics Explained*, 2026.4.15. European Commission website <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDEF/cache/22724.pdf>>

(29) 2021年時点におけるEU全体のAROPE該当者数は、約950万人である。“Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex”, 2026.6.9. European Commission website <https://doi.org/10.2908/ILC_PEPS01N>

(30) “European Pillar of Social Rights Action Plan”. European Commission website <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union/european-pillar-social-rights-action-plan_en>

Ⅱ 国家行動計画と分野別施策

ドイツにおける子どもの貧困対策は、前述（Ⅰ章）の複数指標により把握された実態を踏まえ、「国家行動計画『ドイツの子どものための新たな機会』」（der Nationale Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“: NAP）に基づき推進されている⁽³¹⁾。NAP は 2030 年までに実施されるべき施策とそのための政策枠組みを提示するものであり、「欧州子ども保障」（European Child Guarantee）⁽³²⁾を策定する 2021 年 6 月の EU 理事会勧告（以下「勧告」）⁽³³⁾を受け、2023 年 7 月に閣議決定された⁽³⁴⁾。その内容は、政界、学術界、専門職及び市民社会団体からの参加者による意見のほか、当事者としての子どもの意見も考慮して決定されたものであり⁽³⁵⁾、物質的な充足のみならず、社会参加の促進や社会サービスへのアクセス格差解消の必要性が各所で強調されている。勧告では各国に対し、国家行動計画の策定に加え、その進捗につき 2 年ごとに欧州委員会に報告することが求められ⁽³⁶⁾、2025 年 1 月にはドイツから第一次報告書が提出された⁽³⁷⁾。

1 国家行動計画概要

NAP は、原則として五つの分野（幼児教育・保育、学校教育、医療、栄養及び住居）⁽³⁸⁾にわたる約 350 の施策から成る⁽³⁹⁾。その立案及び実施は、ドイツ連邦共和国基本法（憲法に相当。以下「基本法」）⁽⁴⁰⁾において定められている権限分配⁽⁴¹⁾に従い、連邦、州及び地方自治体が担

(31) „Kindern und Jugendlichen bessere Zugänge geben“, 2025.7.14. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/nationaler-aktionsplan-kinderchancen/kindern-und-jugendlichen-bessere-zugaenge-geben-202814>>

(32) 貧困又は社会的排除のリスクがある欧州の全ての子どもに対する基本的な権利の保障を目的とした制度。“European Child Guarantee”. European Commission website <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/investing-children/european-child-guarantee_en>

(33) 加盟国に対して、①困窮する子どもが、質の高い幼児教育及び保育、教育及び学校が関与する諸活動、各登校日の最低 1 回の健康的な食事並びに医療を無償で受けられることを保障すること、②困窮する子どもが、健康的な食事及び適切な住居を確保できることを保障すること等を勧告するもの（「欧州子ども保障を策定する理事会勧告」第 4 項）。“Council Recommendation (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee”, OJ L 223, 2021.6.22, p.19. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H1004>>; 河合 前掲注(8), p.87.

(34) „Nationaler Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland““, 2025.1.30. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/nationaler-aktionsplan-kinderchancen/der-nationale-aktionsplan-steht-im-europaischen-kontext-203076>>

(35) BMBFSFJ, *op.cit.*(21), S. 8-10.

(36) “Council Recommendation (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee”, *op.cit.*(33), p.22.

(37) Deutscher Bundestag, Drucksache (BT-Drs.) 20/14800.

(38) 分野横断的な施策テーマ（「貧困に関する啓発」等）も存在する。BMBFSFJ, *op.cit.*(21), S. 52.

(39) NAP 策定当時において既存のもの及び計画中のものを含む。„Kindern und Jugendlichen bessere Zugänge geben“, *op.cit.*(31)

(40) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)

(41) ドイツは連邦及び 16 州により構成される連邦制国家である。各州は国家（Staat）として主権を有し、独自の憲法、議会、政府及び裁判所を備えている。立法については、原則として州が立法権限を有し、連邦は広域で立法を行う方が望ましい外交や通貨等について立法権限を有する。連邦の立法権限には専属的立法権限及び競合的立法権限があり、連邦が専属的立法権限を有する領域については、専ら連邦が立法し、連邦が競合的立法権限を有する領域については、連邦が立法しなかった場合に限り、州が立法することができる。渡辺富久子「ドイツ—連邦制改革をめぐる一—」『21 世紀の地方分権—道州制論議に向けて—総合調査報告書—』（調査資料 2013-3）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2014, p.114. <<https://doi.org/10.11501/8434105>>

うほか、連邦及び州の規定に基づき民間団体（Freie Träger）⁽⁴²⁾が担う場合もある⁽⁴³⁾。なお、連邦レベルでは、BMBFSFJ が NAP の所管省としてその実施プロセスを管理し、省庁間連携の中心的役割を果たす⁽⁴⁴⁾。

計画実施の監督機関としては NAP 委員会（NAP-Ausschuss）が置かれている。その構成員は約 50 名であり、約半数は関連する連邦省庁、州、地方自治体からの代表者、そのほかは市民社会団体及び学術界の代表者から成る。NAP 委員会では参加者による協議や情報交換が行われるとともに、連邦、州及び地方自治体の政策立案者に向けた提言等がなされる⁽⁴⁵⁾。

進捗の監視は「ドイツにおける子ども保障実現のためのサービス及び監視機関」（Service- und Monitoringstelle zur Umsetzung der Kindergarantie in Deutschland: ServiKiD）により行われる。ServiKiD はドイツ青少年研究所（Deutsches Jugendinstitut: DJI）⁽⁴⁶⁾内に置かれ、EU-SILC 及びドイツ連邦統計局による統計を主な情報源とする各種指標を参照し、NAP の進捗状況を監視する。その結果は各種の調査結果とともにまとめられ、欧州委員会に対する報告書（本章冒頭を参照）の一部として提出される⁽⁴⁷⁾。

当事者である子どもは、各地で開催されるワークショップ等を通じて自身の意見や支援ニーズを表明し、NAP の実施プロセスに参加することができる。表明された意見等は集約の上、BMBFSFJ、NAP 委員会、専門家会議等に伝えられる⁽⁴⁸⁾。さらに、ServiKiD による支援を受けて設立されたユースチームにより、当事者視点からの施策アイデアの提供等が行われる⁽⁴⁹⁾。

2 分野別施策

NAP においては、各政策分野につき、子どもの貧困をめぐる現状及び政策課題を提示の上、関連施策がまとめられている。本節では、NAP において設定されている政策課題を概観しつつ、NAP 策定後の動向も踏まえ、主な関連施策を紹介する⁽⁵⁰⁾。

(1) 幼児教育・保育

(i) 国家行動計画における政策課題

幼児教育・保育サービスの利用率には、収入、学歴、移民的背景の有無（あるいは家庭にお

(42) 公共部門に代わって社会福祉、青少年支援等に係るサービスの実施を担う非営利団体及びその他の民間団体を指す。„Freie Träger“. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) website <<https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/501170/freie-traeger/>>

(43) BMBFSFJ, *op. cit.* (21), S. 22.

(44) *ibid.*, S. 57.

(45) „Der NAP-Ausschuss als Vernetzungs- und Kommunikationsplattform“, 2025.5.6. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/nationaler-aktionsplan-kinderchancen/der-nap-ausschuss-als-vernetzungs-und-kommunikationsplattform--203078>>

(46) DJI は、公的助成の下で運営される、子どもや家族に関する民間の研究機関である。„Über das DJI“. DJI website <<https://www.dji.de/ueber-uns/ueber-das-dji.html>>

(47) „Service- und Monitoringstelle zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans ‚Neue Chancen für Kinder in Deutschland‘ (ServiKiD)“. DJI website <<https://www.dji.de/servikid>>; „Monitoring“. *ibid.* <<https://www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/service-und-monitoringstelle-zur-umsetzung-des-nap-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland-servikid/monitoring.html>>

(48) „Wer beteiligt wen an was?“ DJI website <<https://www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/service-und-monitoringstelle-zur-umsetzung-des-nap-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland-servikid/konsultative-beteiligung/beteiligungsformate.html>>

(49) „Beteiligung von Jugendlichen“. DJI website <<https://www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/service-und-monitoringstelle-zur-umsetzung-des-nap-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland-servikid/konsultative-beteiligung/jugendteam.html>>

(50) 本節において示す政策課題の内容は原則として NAP に基づくが、表記、語義、典拠等につき必要に応じて他の資料を参照し、補足している場合がある。

ける使用言語がドイツ語であるか否か）等による格差が見られる⁽⁵¹⁾。家庭の状況ごとに比較すると、貧困リスクがある家庭、母親の学歴が低い家庭、及び移民的背景のある家庭は利用率が低い⁽⁵²⁾。貧困家庭の子どもにとっては早期からの保育利用が重要であることを踏まえ、こうしたサービス利用の格差解消が必要とされている。

政策課題としては、まず、受皿拡大による全国的なニーズの充足が挙げられる。次に、家庭的背景によるサービス利用の格差解消のため、利用手続の簡素化や、多様なニーズに応じたサービスの提供が目指される。そのほか、関連分野（医療分野等）の専門職との連携強化による支援効果の向上、家庭内の問題の早期発見、統合的な支援策の策定等が課題とされている。

（ii）関連施策の動向

NAPの策定に先立ち、2018年に「保育の質及び参加の改善のための法律」(以下「質向上法」)⁽⁵³⁾が成立した⁽⁵⁴⁾。質向上法により、付加価値税を原資として、州に対して2019～2022年にかけて総額約55億ユーロ（約1兆円）の財政支援が行われ、各州はサービス拡充のための措置を実施することとされた⁽⁵⁵⁾。また、社会法典（Sozialgesetzbuch）の同時改正により、全国の低所得家庭は保育料が免除されたほか、世帯収入に応じた負担額の階層化がなされた⁽⁵⁶⁾。2022年には質向上法及び関連法の第1次改正法⁽⁵⁷⁾が、2024年には第2次改正法⁽⁵⁸⁾が成立し、引き続き州に対して財政支援が行われることが決定された⁽⁵⁹⁾。

質向上法においては、州が具体的な措置を実施する七つの活動分野が定められている。その内容は①ニーズに応じたサービスの提供（保育時間の延長等）、②専門職の配置比率の適正化、③有資格職員の確保、④保育施設の経営の強化、⑤ニーズに応じたバランスの良い給食の提供と十分な運動の促進、⑥言語教育の推進、⑦家庭的保育の強化である。①、②、④、⑤及び⑦における措置は選択的な実施が可能とされるが、③及び⑥は重点分野として、州に対し何らかの

(51) 以下、NAPにおける幼児教育・保育分野の政策課題については次の資料を参照。BMBFSFJ, *op.cit.*(21), S. 32-34.

(52) DJIが2020年に実施したサンプル調査によると、3歳未満児の保育施設の利用率は、貧困リスクのある家庭は23%、ない家庭は46%、母親に高校卒業資格のない家庭は28%、ある家庭は43%、家庭内の使用言語がドイツ語でない場合は24%、ドイツ語である場合は38%であった。Elisabeth K. Kraus et al., „Weiterhin Ungleichheiten bei der KiTa-Nutzung: Größter ungedeckter Bedarf in grundsätzlich benachteiligten Familien“, *Bevölkerungsforschung Aktuell*, 2023 Nr.2, 2023, S. 6-7. <https://www.bib.bund.de/Publikation/2023/pdf/Bevoelkerungsforschung-Aktuell-2-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1>

(53) Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz) vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I Nr. 49 S. 2696)

(54) 保育施設における幼児教育・保育の質を向上させ、サービスを利用しやすくし、質の向上に関する連邦全体の標準を確立することを目的とする。質向上法により、保育の質向上のための措置が講じられる10の活動分野（ニーズに応じた教育・保育サービスの提供、保育時間の延長、専門職の配置比率の向上、資格を有する専門職確保への助成等）が定められた。山岡規雄「【ドイツ】保育の質の向上に関する法律の改正」『外国の立法』No.294-2, 2023.2, pp.16-17. <<https://doi.org/10.11501/12542913>>

(55) 幼児教育・保育は連邦の競合的立法権の対象となる領域である（前掲注(41)を参照。）。基本法第72条第1項

(56) 社会法典第8編第90条第3項、同条第4項

(57) Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz) vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I Nr.56 S. 2791)

(58) Gesetz zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 27. November 2024 (BGBl. I Nr.361)

(59) 以下、幼児教育・保育に係る近年の政策内容は、特に断りのない限り、次の連邦政府ウェブサイトの掲載情報に基づく。„Für gute Kinderbetreuung bundesweit: das KiTa-Qualitätsgesetz“, 2025.5.15. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/fuer-gute-kinderbetreuung-bundesweit-das-kita-qualitaetsgesetz-209046>>; „Bund investiert vier Milliarden Euro in frühe Bildung“, 2025.9.26. Familienportal website <<https://familienportal.de/familienportal/meta/aktuelles/aktuelle-meldungen/bund-investiert-vier-milliarden-euro-in-fruehe-bildung--271044>>

措置の実施が義務付けられている⁽⁶⁰⁾。また、⑥については、2016～2023年にかけて連邦政府の助成プログラムにより拡充された「言語保育・教育センター」(Sprach-Kitas. 子どもの言語発達支援のため、日常的な言語学習活動が行われる保育施設)⁽⁶¹⁾の取組継続が含まれる⁽⁶²⁾。

(2) 学校教育

(i) 国家行動計画における政策課題

他のヨーロッパ諸国と比較すると、ドイツでは、子どもの学力は出身家庭の社会経済的状況に強く依存しているとされる⁽⁶³⁾。すなわち、親の学歴が低いこと、家族が長期的な貧困に陥っていること、親が失業状態にあることなどは、子どもの教育にとって不利な条件となる⁽⁶⁴⁾。また、新型コロナウイルス感染症流行(以下「コロナ禍」)に伴う学校閉鎖による教育面での悪影響は、移民的背景のある子どもや親の学歴が低い子どもにつき、特に顕著であった⁽⁶⁵⁾。

教育格差を招き得る制度上の問題としては、幼児教育・保育から基礎学校(ドイツにおける初等教育機関)に移行する際の「保育ギャップ」(Betreuungslücke)の存在が指摘されている⁽⁶⁶⁾。保育ギャップとは、子どもの基礎学校入学に伴う幼児教育・保育サービスの終了により、放課後の子どもの養育に困難が生じることを意味する⁽⁶⁷⁾。子どもの放課後のケアや学習支援等が親の負担となる状況は、子どもの教育機会の家庭環境への依存を強め、教育格差を生じさせ得る。こうした保育ギャップを解消し、社会経済的に不利な状況にある家庭の子どもの学力を引き上げるため、課外の教育プログラムを提供する「終日制学校」(Ganztagsschule)の拡大が進められている⁽⁶⁸⁾。

(60) 質向上法第2条第1項

(61) „Rückschau: Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist““. Frühe Chancen website <<https://www.fruehe-chancen.de/themen/sprachliche-bildung/bundesprogramm-sprach-kitas>>; 文部科学省『諸外国の教育動向 2024年度版』(教育調査第163集)明石書店, 2025, p.169.

(62) BT-Drs. 20/14800, *op.cit.*(37), S. 20.

(63) 以下、NAPにおける学校教育分野の政策課題については次の資料を参照。BMBFSFJ, *op.cit.*(2), S. 36-38.

(64) BT-Drs. 19/27200, S. 339-341.

(65) Cornelia Schu, „Ungleiche Bildungschancen: Fakten zur Benachteiligung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem“, 2025.1.23. Sachverständigenrat für Integration und Migration website <<https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2025/01/SVR-Fakten-zu-ungleichen-Bildungschancen-2025.pdf>>

(66) „Bundesrat stimmt zu Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab 2026 beschlossen“, 2021.9.10. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/aktuelles/alle-meldungen/rechtsanspruch-auf-ganztagsbetreuung-ab-2026-beschlossen-178826>>

(67) ドイツの基礎学校(及び前期中等教育段階)における授業は、伝統的に、昼過ぎに終了するものであった。しかし、2001年のPISAショック(2000年にOECDが実施したPISA試験の結果が2001年に公表された際、ドイツの子どもの学力が国際的に低いことが明らかとなり、社会に衝撃を与えたこと。)以降、連邦により終日制学校の拡大が進められ、基礎学校就学年齢の子どものうち終日制の教育又は保育を受けている者の割合は増加している(2023年度は57%。なお、ドイツの学年暦は夏休み明けに始まり、翌年に終了する)。ただし、需要も増加しているため、特に西ドイツ地域においては供給が不足している状況である。BMBFSFJ, „Stellungnahme der Bundesregierung IV. Ergebnisse 1. Die Inanspruchnahme ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote steigt moderat, gleichzeitig steigt auch der Elternbedarf“, *Dritter Bericht der Bundesregierung zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder nach §24a SGB VIII: 3. GaFöG-Bericht*, Dezember 2025, S. [3]. <<https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/276950/0683672d9bc1b4f3cb17402e2a70297e/3-gafoeg-bericht-data.pdf>>; 田中達也「ドイツにおける教育改革の現状—ハンブルク市を中心に—」『佛教大学教育学部学会紀要』9号, 2010, pp.123-125. <<https://doi.org/10.50927/KK00090R123>>

(68) „Der Ganzttag für Grundschüler kommt“, 2021.6.10. SPD-Bundestagsfraktion website <<https://www.spdfraktion.de/themen/ganzttag-grundschueler-kommt>>; „Ganztagsausbau geht kontinuierlich voran“, 2025.12.3. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/ganztagsbetreuung/ganztagsausbau-geht-kontinuierlich-voran-133604>>; 文部科学省 前掲注(61), pp.145-146.

そのほか、教育機会の均等を実現するための主な課題として、デジタル教育の拡充⁽⁶⁹⁾が挙げられている。デジタルメディアやデジタルツールの発達に伴い、コミュニケーション、情報収集、学習等の方法が変容し、生活のあらゆる面においてデジタルスキルの重要性が高まりを見せている一方、子どもには家庭環境によるデジタルデバイドが存在する。そこで、格差拡大を防ぎ、全ての子どもがデジタル社会において活躍できるよう、学校教育によりデジタルスキルを確実に習得させることの必要性が指摘されている⁽⁷⁰⁾。

(ii) 関連施策の動向

2021 年、「基礎学校就学年齢の児童に対する終日養育に関する法律」(以下「終日養育法」)⁽⁷¹⁾が成立した。終日養育法により、2026 年以降に基礎学校に入学する子どもにつき、初等教育修了⁽⁷²⁾まで終日の養育を受ける権利が認められるとともに、州に対し、終日制学校拡充を目的とした教育インフラの整備及び運営のための財政支援が行われることとなった。

デジタル教育については、そのためのインフラ構築を目的として、2019 年に締結された行政協定 (Verwaltungsvereinbarung)⁽⁷³⁾である「学校のためのデジタル協定」(DigitalPakt Schule)等に基づき、州及び地方自治体に対し、連邦による財政支援が行われてきた⁽⁷⁴⁾。さらに、2025 年には、資金調達手続の簡素化等を目的とし、「デジタル協定 2.0」(Digitalpakt 2.0)が締結された。同協定に基づく取組は、個々の学校に対する支援のみならず、複数の州による連携施策としても実施される。具体的な取組内容としては、学習用プラットフォーム等のデジタルインフラ拡充、デジタル教育のためのカリキュラム開発、カリキュラム要件を満たす質の高いメディアコンテンツの公営サービスによる提供等がある⁽⁷⁵⁾。

そのほか、社会経済的背景による教育格差の解消を直接の目的とした取組として、2024 年度に開始された「スタートチャンス・プログラム」(Startchancen-Programm)がある。これは貧困リスクのある生徒や移民的背景のある生徒の割合に基づき選定された約 4,000 校(初等中等教育段階にある全学校種が含まれる。)を対象に、連邦と州が拠出する総額 200 億ユーロ(約 3 兆 7000 億円)を配分するものである。資金は学校設備の拡充、地域の実情に応じた施策の

(69) „Digitalpakt 2.0 jetzt: Gleiche Chancen für alle Schüler*innen“, 2024.11.12. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) website <<https://www.dgb.de/presse/pressemittelungen/agenturzeitung/digitalpakt-20-jetzt-gleiche-chancen-fuer-alle-schuelerinnen/>>

(70) Bundesministeriums für Bildung und Forschung, „Bildung in Deutschland 2020: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt“, 2020, S. 231. <<https://doi.org/10.3278/6001820gw>>; Julia Gerick, „Bildungsgerechtigkeit in einer digitalisierten Welt - Herkunftsbedingte Unterschiede und Perspektiven für Schule und Unterricht“, 2021.4.15. Heinrich-Böll-Stiftung website <<https://www.boell.de/de/2021/04/15/bildungsgerechtigkeit-in-einer-digitalisierten-welt>>

(71) Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG) vom 2. Oktober 2021 (BGBl. I Nr.71 S. 4602)

(72) ドイツにおける初等教育期間は 4 年間である。「1. 1. 5 ドイツ」文部科学省『諸外国の教育統計 令和 7 (2025) 年版』<https://www.mext.go.jp/content/20250515-mxt_chousa01-000042476_01.pdf>

(73) 行政協定とは、議会の関与なく行政府で定めることができる事項につき、政府間又は省庁間で締結される協定である。渡辺富久子「ドイツにおける連邦から州への財政援助—基本法が定める共同任務及び財政支援—」『レファレンス』828 号, 2020.1, p.88. <<https://doi.org/10.11501/11437530>>; Walter Rudolf, „§ 141 Kooperation im Bundesstaat“, Josef Isensee und Paul Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VI, 3., völlig neubearbeitete und erw. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller, 2008, S. 1029ff.

(74) „Was ist der DigitalPakt Schule?“ BMBFSFJ DigitalPakt Schule website <<https://www.digitalpaktschule.de/de/was-ist-der-digitalpakt-schule-1701.html>>

(75) „Die Finanzen im DigitalPakt Schule“. BMBFSFJ DigitalPakt Schule website <<https://www.digitalpaktschule.de/de/die-finanzen-im-digitalpakt-schule-1763.html>>; „Digitalpakt 2.0“. *ibid.* <<https://www.digitalpaktschule.de/de/digitalpakt-2-0-1874.html>>; „Digitale Unterrichtsmaterialien“. *ibid.* <<https://www.digitalpaktschule.de/de/digitale-unterrichtsmaterialien-1745.html>>

実施、スクールソーシャルワーカーの配置強化等に充てられる。支援の重点はドイツ語の読み書きや数学などの基礎的なスキルの強化に置かれ、対象校において、実施期間（10年間）終了までに、それらの最低成績水準を満たさない生徒数を半減させることが目標とされる⁽⁷⁶⁾。

(3) 医療

(i) 国家行動計画における政策課題

子どもの健康状態はおおむね良好とされる一方で、家族の社会経済的状況による健康格差（健康状態、健康行動及び健康増進のためのサービス利用状況における格差）が存在する⁽⁷⁷⁾。また、コロナ禍による子どもの健康面への悪影響については、2023年に公表された省庁間ワーキンググループによる報告書において、その克服に向けた提言がなされている⁽⁷⁸⁾。特に推奨されているのは、①子ども向けの健康診断⁽⁷⁹⁾の受診を促進すること、②特に恵まれない地域における敷居の低い相談サービスを拡充すること、③深刻な精神的苦痛や精神疾患を抱えた子どもが円滑に医療サービスを受けられるようにすることである⁽⁸⁰⁾。

(ii) 関連施策の動向

社会経済的に不利な家庭に対しては、早期介入ネットワーク（Netzwerke Frühe Hilfen）による支援体制が整備されている。早期介入ネットワークとは、家族助産師（Familienhebammen）⁽⁸¹⁾を始めとする医療関係者、各種専門職等による分野横断的な地域ネットワークであり、その目的は、子どもの健全な発達のため、妊娠期間から乳幼児期までの子を持つ親を対象に心理社会的支援を行うことである⁽⁸²⁾。この取組には、連邦政府運営の「早期介入のための連邦基金」（Bundesstiftung Frühe Hilfen）により、年間5100万ユーロ（約95億円）の資金提供が行われている⁽⁸³⁾。さらに、その金額の恒久的な増額を検討すべきとの指摘が、依存症や精神疾患を抱えた親を持つ子どもへの支援強化を目的とした動議⁽⁸⁴⁾（2024年7月4日に連邦議会において可

(76) „Startchancen-Programm“. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/bildung/schule/startchancen-programm-274440>>; 文部科学省 前掲注(61), pp.145-147.

(77) 以下、NAPにおける医療分野の政策課題については次の資料を参照。BMBFSFJ, *op.cit.*(21), S. 40-41.

(78) 山岡規雄「【ドイツ】児童・青少年への新型コロナウイルス感染症禍の心理的影響に関する専門家委員会報告書」『外国の立法』No.295-2, 2023.5, p.27. <<https://doi.org/10.11501/12864413>>

(79) ドイツにおいて、18歳未満の者は、保険料の負担なく公的医療保険（Gesetzliche Krankenversicherung: GKV）に加入することができる。子どものための健康診断はGKVによる給付として定められており（社会法典第5編第26条）、子どもは定期的な健康診断、歯科検診、カウンセリングサービス等を無料で受けることができる。

(80) Die Bundesregierung, „Interministerielle Arbeitsgruppe ‚Gesundheitliche Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche durch Corona‘ Abschlussbericht“, 2023.2.8, S. 36-37. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/214866/fbb00bcf0395b4450d1037616450cfb5/ima-abschlussbericht-gesundheitliche-auswirkungen-auf-kinder-und-jugendliche-durch-corona-data.pdf>>

(81) 家族助産師とは、早期介入業務に従事するため、心理学等の追加教育を受けた助産師を指す。渡辺富久子「【ドイツ】児童保護の強化」『外国の立法』No.250-2, 2012.2, p.30. <<https://doi.org/10.11501/3383253>>

(82) „Bundesstiftung Frühe Hilfen“, 2022.3.18. BMBFSFJ website <<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/bundesstiftung-fruehe-hilfen/>>; „Netzwerke Frühe Hilfen“. Nationales Zentrum Frühe Hilfen website <<https://www.fruehehilfen.de/grundlagen-und-fachthemen/netzwerke-fruehe-hilfen/>>

(83) 「児童保護における協働と情報に関する法律」（Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I Nr. 70 S. 2975)）第3条第4項

(84) 動議とは、連邦議会において、会派又は全議員の5%以上により、特定の事項に関する決議を求めて提出されるものである。また、連邦政府に対して、可決された法律の運用状況についての連邦議会への報告等を要請するため提出される場合もある。„Antrag“. Deutscher Bundestag website <<https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/A/antrag-245326>>

決。)においてなされている⁽⁸⁵⁾。

(4) 栄養

(i) 国家行動計画における政策課題

貧困リスクのある子どもは、栄養バランスの偏った食品を高い頻度で摂取する傾向がある⁽⁸⁶⁾。また、低所得世帯は近年の食料価格の高騰による影響を強く受けており、栄養面での社会的不平等の深刻化が予想される。こうした状況下で、保育施設や学校における栄養バランスのとれた昼食の提供は、その重要性を増しているとされる。

(ii) 関連施策の動向

低所得世帯の子どもに対しては、「教育及び参加給付」(Ⅲ章3(3)を参照)により給食費が支給される。他方で、有識者や市民団体からは、普遍的な無料給食の実施は貧困家庭の子どもの社会統合を進めることや、選別的な給付には事務手続負担が伴うことなどが指摘され、全ての子どもを対象とした無料給食を求める声が上がっている⁽⁸⁷⁾。

(5) 住居

(i) 国家行動計画における政策課題

ひとり親世帯や低所得世帯の居住空間は平均的な世帯よりも狭小であり、これらの世帯の子どもは個人的な休息や勉強のための空間を持たないことが多い⁽⁸⁸⁾。また、住宅費負担の重さとエネルギーや食料価格の高騰があいまって、住居を失うリスクも高まっている。さらに、移民的背景のある家族は、全体平均と比較して1平方メートル当たりの家賃負担が高い傾向にあるなど、しばしば住宅関連の不利益や差別を受け⁽⁸⁹⁾、より一層困難な状況に置かれている場合がある。

こうした家族に手頃な価格の住宅を供給するため、主に低所得世帯を対象とした住宅確保策の強化の必要性が指摘されている。具体的な内容としては、公的助成住宅(öffentlich geförderten Wohnungen)⁽⁹⁰⁾の供給や持ち家取得支援があり、これらを合わせた一連の施策を社会的住宅建設(sozialer Wohnungsbau)⁽⁹¹⁾という。

⁽⁸⁵⁾ BT-Drs. 20/12089, S. 4; „Hilfe für Kinder mit sucht- oder psychisch kranken Eltern“. Deutscher Bundestag website <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw27-de-praevention-staerken-1011260>>

⁽⁸⁶⁾ 以下、NAPにおける栄養分野の政策課題については次の資料を参照。BMBFSFJ, *op.cit.*(21), S. 43-44.

⁽⁸⁷⁾ „Kostenfreies Mittagessen für alle Kinder als Schlüssel für Bildungschancen und Gesundheit“. Deutscher Bundestag website <https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse20/weitere_gremien/buergerraete/buergerrat_th1/kostenloses-essen-schule-kitas-991914>

⁽⁸⁸⁾ 以下、NAPにおける住宅分野の政策課題については次の資料を参照。BMBFSFJ, *op.cit.*(21), S. 47-49.

⁽⁸⁹⁾ „Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland: Bericht“, S. 323. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) website <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/sechster-armuts-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6>

⁽⁹⁰⁾ 公的助成住宅とは、一定の要件(借家人、家賃水準、居住面積等に関するもの。)を満たすことでその建設のため公的資金による融資を受けた住宅につき、所定の期間(公的資金の返済期間等)において使用される呼称である。このような住宅は、いわゆる「社会住宅」(Sozialwohnung)とも呼ばれる。「住宅拘束法」(Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz – WoBindG) vom 28. August 1965 (BGBl. I Nr. 43 S. 954)) 第13条～第17条

⁽⁹¹⁾ 社会的居住空間助成法 (Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) vom 13. September 2001 (BGBl. I Nr. 48 S. 2376)) 第1条第2項 „Sozialer Wohnungsbau“. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) website <https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/foerderprogramme-bmwsb/foerderprogramme-wohnen/sozialer-wohnungsbau/sozialer-wohnungsbau_node.html>

(ii) 関連施策の動向

社会的住宅建設は州の所管事項とされ、連邦は基本法に基づき財政支援を行う⁽⁹²⁾。2025～2029年の支援規模は総額235億ユーロ（約4兆4000億円）である。社会的住宅建設には州による拠出も行われるため、資金総額は連邦による支援額の倍以上となるのが通例とされる⁽⁹³⁾。

住宅確保策と並行して、周辺環境の改善を目指した都市開発もなされている。2020年には、従来の「社会都市プログラム」(Programm Soziale Stadt)⁽⁹⁴⁾を引き継ぐ形で「社会的結束プログラム」(Programm Sozialer Zusammenhalt)が開始された。このプログラムは居住と生活の質向上、地区の多機能化、あらゆる住民グループの統合支援、コミュニティの結束強化を目的とし、連邦から州への毎年2億5000万ユーロ（約465億円）の財政支援の下で実施されている。これにより、住宅周辺の社会インフラ施設（遊び場、運動場、緑地、家族のための相談支援施設等）が整備され、子どもやその家族のための包括的な生活環境の改善が図られている⁽⁹⁵⁾。

低所得世帯のための住宅費負担軽減策としては、低所得世帯向けの「住宅手当」がある（Ⅲ章3(2)を参照）。住宅手当は、「住宅手当法」⁽⁹⁶⁾改正により、2023年に拡充され⁽⁹⁷⁾、対象世帯の拡大、給付水準の引上げ、暖房費補助の恒久化等がなされた⁽⁹⁸⁾。

Ⅲ 所得保障制度

家族の経済的負担を軽減するため、連邦は各種の所得保障制度を用意している。Ⅱ章で見た各政策分野における支援策は、州や地方自治体を含む様々なレベルの主体により立案、実施されるものであるのに対し、所得保障制度は、連邦により、全国共通の仕組みとして整備されている。それらは、「最低生活水準」(Existenzminimum)の保障という共通理念の下、最低生活保障、税、社会手当⁽⁹⁹⁾といった多様な枠組みにおいて設計されたものである。本章では、まず、子どもの最低生活水準につき、その理念、算出方法等を概説した後、各所得保障制度の内容⁽¹⁰⁰⁾をまとめる。

1 最低生活保障制度

ドイツにおける子どもとその親のための最低生活保障制度は、「求職者基礎保障」(Grundsicherung für Arbeitsuchende. 給付名は「市民手当」(Bürgergeld)。以下「市民手当」)及

⁽⁹²⁾ 基本法第74条第1項第18号、第104d条

⁽⁹³⁾ „Sozialer Wohnungsbau“, *op.cit.*⁽⁹¹⁾

⁽⁹⁴⁾ 社会都市プログラムとは、社会経済的に不利な状況にある市街地等につき、その活性化を目指すプログラムである。建設法典(Baugesetzbuch)第171e条 „Soziale Stadt“. Städtebauförderung website <https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/WeitereProgramme/SozialeStadt/sozialestadt_node.html>

⁽⁹⁵⁾ BMWSB, „Sozialer Zusammenhalt: Ein Programm der Städtebauförderung“, 2026.4. Städtebauförderung website <https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Programme/SozialerZusammenhalt/260529_Flyer_SozialerZusammenhalt.pdf?__blob=publicationFile&v=4>

⁽⁹⁶⁾ Wohngeldgesetz (WoGG) vom 24. September 2008 (BGBl. I Nr. 42 S. 1856)

⁽⁹⁷⁾ Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes und zur Änderung anderer Vorschriften (Wohngeld-Plus-Gesetz) vom 5. Dezember 2022 (BGBl. I Nr. 48 S. 2160)

⁽⁹⁸⁾ „Wohngeld-Plus“. BMWSB website <https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/wohngeld/wohngeld-plus/wohngeld-plus_artikel.html?nn=44156>

⁽⁹⁹⁾ 社会手当とは、「理念的には、公費を中心的な財源とし、本人拠出を前提とせず、厳格な資産調査を行わず所定の要件を充たす場合に定型的給付を行う制度」とされ、社会保険と公的扶助の中間的な性格を持つ。菊池馨実「第4章 社会手当」『社会保障法 第3版』有斐閣, 2022, p.219.

⁽¹⁰⁰⁾ ここでの内容は2026年6月15日時点のものである。

び「社会扶助」(Sozialhilfe)⁽¹⁰¹⁾を中心に構成されている。市民手当は、稼得能力があり(1日3時間以上の就労が可能)、失業手当の受給期間が終了した求職者とその家族(子については25歳未満で、自身の収入により家計を維持することができず、未婚であることを要件とする。)を対象とし⁽¹⁰²⁾、社会扶助は原則として稼得能力のない者を対象とする⁽¹⁰³⁾。

最低生活保障制度においては、生存及び社会文化生活に最低限必要な給付水準として、個人単位の「最低生活水準」⁽¹⁰⁴⁾が定められている。そのうち子どもに関する最低生活水準は、子どものための控除における控除額を定める際に考慮され、さらに、その控除額がその他の子どものための各種給付の水準を定める際に参照されるという形で、子どものための所得保障制度の基礎を成す。

最低生活水準は、年齢、居住する地域、その他の具体的状況に従い算出される。子どもについては、次の①～④を合計した額が最低生活水準とされる。①年齢別に定められた基準需要額(食費、被服費等の生活費用に相当する額)⁽¹⁰⁵⁾、②追加需要額(教材購入費等を賄うための費用や、ひとり親のための追加費用等、個別の状況により発生する様々な費用に相当する額)、③教育・社会参加に係る需要額(遠足、修学旅行、学用品、学習支援、学校給食、通学、社会文化活動への参加等に係る費用に相当する額)、④住居・暖房に係る需要額(適切と認められた実費に相当する額)⁽¹⁰⁶⁾。

2 子どものための控除と児童手当

子を養育する全ての親は、所得控除である「子どものための控除」(Freibeträge für Kinder)及び社会手当である「児童手当」(Kindergeld)のうち、いずれか有利な方の適用を受ける。一定以上の収入のある世帯には前者が適用され、それ以外の世帯には後者が支給される。

(1) 子どものための控除

子どものための控除は、国内に居住し18歳未満の子を養育する者を主な対象とする所得控除制度である。控除額は、子どもの物質的最低生活水準(sächlichen Existenzminimum)相当額に、養育、教育及び職業訓練需要額(Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf: BEA)⁽¹⁰⁷⁾相

⁽¹⁰¹⁾ 社会扶助とはドイツにおける公的扶助制度であり、法定年齢(67歳)に達した者や疾病、障害等により稼得能力を恒久的に喪失した者等を対象とする「高齢期及び稼得能力減退時の基礎保障」(Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)、その他の事情により稼得能力のない者を対象に基本的な生活上の必要を満たすための「生活扶助」(Hilfe zum Lebensunterhalt)、その他の特別な支援の必要性に対応するための各種扶助(「保健扶助」(Hilfen zur Gesundheit)、「介護扶助」(Hilfe zur Pflege)等)から成る。以下、本稿における「社会扶助」は、断りのない限り、これらのうち「生活扶助」を指す。社会法典第12編第1条～第74条

⁽¹⁰²⁾ 社会法典第2編第7条第3項第4号 大久保玲「【ドイツ】求職者支援に関する法律の改正」『外国の立法』No.296-2, 2023.8, pp.14-15. <<https://doi.org/10.11501/12969011>>

⁽¹⁰³⁾ 社会扶助は個人を対象とし、世帯内の子どももそれぞれが受給資格を持つ。ただし、子どもについては、法律行為が可能でないうちは、自らの意思で請求権を行使することはできない。社会法典第12編第19条第1項～第3項 田畑洋一『現代ドイツ公的扶助序論』学文社, 2014, pp.171-172.

⁽¹⁰⁴⁾ 社会法典第12編第27a条第1項

⁽¹⁰⁵⁾ 一人当たり月額、0～5歳につき357ユーロ(約6万6000円)、6～13歳につき390ユーロ(約7万3000円)、14～17歳につき471ユーロ(約8万8000円)。社会法典第12編第28条附則

⁽¹⁰⁶⁾ 社会法典第2編第19条～第30条、同第12編第27条～第40条

⁽¹⁰⁷⁾ BEAの算定に当たっては、教育・社会参加に係る費用として定額化することのできない追加需要についても考慮されるため、立法者に一定の裁量が認められている。BT-Drs. 20/13550, S. 10.

当額を加算した額である⁽¹⁰⁸⁾。このうち、前者に対する控除を「児童控除」(Kinderfreibetrag)、後者に対する控除を「養育、教育及び職業訓練需要額に対する控除」(Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf)と称する。

本制度における物質的最低生活水準とは、子どもの基本的な生活を賄うために必要な費用(食費、被服費、学用品費、社会参加費、住居費、暖房費等)の合計に相当する所得として非課税となる水準を指す。その算定に当たっては、社会扶助における最低生活水準が参照されるが、社会扶助では受給者の年齢や居住地等に基づき個別に算出されるのに対し、子どものための控除では標準化された全国一律の水準として設定されるなどの点において違いがある⁽¹⁰⁹⁾。その具体的な算定方法等については、連邦政府により2年ごとに「最低生活水準報告書」(Existenzminimumbericht)が連邦議会に提出される⁽¹¹⁰⁾。

2026年の所得については、児童控除が6,828ユーロ(約127万円)⁽¹¹¹⁾、養育、教育及び職業訓練需要額に対する控除が2,928ユーロ(約54万円)、合計9,756ユーロ(約181万円)が子どものための控除として課税所得から控除される⁽¹¹²⁾。また、子の年齢要件につき延長措置が設けられており、子が求職中である場合は21歳未満まで、学生等(職業訓練課程にある場合を含む。)である場合は25歳未満まで、障害(25歳未満で発生したものに限る。)により自ら生計を維持することができない場合には年齢制限なく対象とされる⁽¹¹³⁾。

適用の判断は、税務署により、毎年の所得税の査定の一環として行われる。手順としては、まず、児童手当を受給している者につき、子どものための控除を利用する場合とそのまま児童手当の支給を受ける場合、どちらが有利であるかの比較がなされる。控除を受ける方が有利と判断された場合、適用は自動で行われ、所得税の減額分から児童手当として給付した額を差し引いた額が納付すべき税額から控除される⁽¹¹⁴⁾。なお、適用を受けるための申請は不要であるが、確定申告の際に子に関する情報等を提出する必要がある⁽¹¹⁵⁾。

(2) 児童手当

国内に居住し18歳未満の子(子どものための控除と同じ延長措置あり。)⁽¹¹⁶⁾を養育する者等のうち、一定以下の所得の者を対象に、子どものための控除の適用に代えて毎月259ユーロ(約

⁽¹⁰⁸⁾ 所得税法第32条第6項

⁽¹⁰⁹⁾ 子どもの物質的最低生活水準は基準需要額並びに教育・社会参加、住居及び暖房に係る費用に相当するものとして、それぞれ標準化された額(定額)の合計額を調整して算出された金額を上回るよう定められるものであり、その他の追加需要はBEAとして考慮される。BT-Drs. 20/13550, *op.cit.*(100), S. 7-12.

⁽¹¹⁰⁾ *ibid.*, S. 2.

⁽¹¹¹⁾ 児童控除額としては物質的最低生活水準を上回る額を定めることが可能であるため、両者は必ずしも一致しない。第15次最低生活水準報告書における2026年の子どもの物質的最低生活水準は6,696ユーロ(約125万円)である。*ibid.*, S.11.

⁽¹¹²⁾ 両親が夫婦単位課税を選択する場合。両親が別々に利用する場合、控除額は半額ずつ(児童控除が3,414ユーロ(約63万5000円)、養育、教育及び職業訓練需要額に対する控除が1,464ユーロ(約27万円))となる。なお、所得税率は比例累進課税につき14～42%であり、限界税率は45%である。所得税法第32条、第32a条

⁽¹¹³⁾ 所得税法第32条第4項

⁽¹¹⁴⁾ „Kinderfreibetrag oder Kindergeld?“ Familienratgeber.de website <<https://www.familienratgeber.de/rechte-leistungen/geld/kinderfreibetrag-oder-kindergeld>>

⁽¹¹⁵⁾ „Was sind Freibeträge für Kinder?“ Familienportal website <<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/steuerentlastungen/was-sind-freibetraege-fuer-kinder-125198>>; *ibid.*; „Anlage Kind (Kinderberücksichtigung) Ausfüllhilfe“, 2026.1.13. steuern.de website <<https://www.steuern.de/steuererklaerung-anlage-kind>>

⁽¹¹⁶⁾ 所得税法第63条第1項、連邦児童手当法第2条第2項

4万8000円)が児童手当として支給される。給付水準は、子どものための控除額が増額された場合にはそれに応じて引き上げられるものとされる⁽¹¹⁷⁾。制度目的は、子どもの最低生活水準相当額に対する非課税により生じる利益の還付であり、還付分を超過する分については家族への助成として解釈される⁽¹¹⁸⁾。なお、受給のためには、家族事務所 (Familienkasse)⁽¹¹⁹⁾にオンライン又は書面で申請を行う必要がある⁽¹²⁰⁾。

3 その他の制度

家族に対しては、ここまで挙げて最低生活保障制度や児童手当等のほか、それぞれの状況や支援目的に応じた所得保障制度が用意されている。主な制度としては、(1) 家族の経済的自立の促進のための「児童付加給付」(Kinderzuschlag)、(2) 住宅費負担軽減のための「住宅手当」(Wohngeld)、(3) 子どもの教育援助と社会参加促進のための「教育及び参加給付」(Leistungen für Bildung und Teilhabe: BuT) と (4) 即時付加給付 (Sofortzuschlag)、(5) ひとり親のための控除 (Entlastungsbetrag für Alleinerziehende)、(6) 養育費立替金 (Unterhaltsvorschuss) が挙げられる。本節では、各制度の対象、内容等につき概説する。

(1) 児童付加給付

児童付加給付は、自らの生計は賄えるが、子の生計を賄うには所得が不足する親等を対象とした給付である。具体的には、25歳未満かつ未婚の子を養育する者に対し、児童手当、児童付加給付、住宅手当等を控除した月収が900ユーロ(約17万円)以上(ひとり親の場合は600ユーロ(約11万円)以上)であり、児童付加給付を受給すれば市民手当の支給対象外となる場合に、上限額(月額297ユーロ(約5万5000円))⁽¹²¹⁾の範囲内の額が支給される。なお、受給のためには、家族事務所にオンライン又は書面で申請を行う必要がある⁽¹²²⁾。

具体的な支給額は家族の状況に応じて個別に算出される。上限額は、児童手当と合算すれば、児童控除の対象となる所得から教育・社会参加に係る費用相当額を差し引いた額の12分の1を賄うことができる額として設定されている⁽¹²³⁾。親の所得が自らの生計を賄うのに必要な額を超過する場合は、超過分が支給額から控除される⁽¹²⁴⁾。また、養育費や養育費立替金等は子の収入として認定され、その金額の45%が支給額から控除される⁽¹²⁵⁾。

(117) 所得税法第66条第3項、連邦児童手当法第6条第2項

(118) 所得税法第31条 齊藤純子「ドイツの児童手当と新しい家族政策」『レファレンス』716号, 2010.9, p.58. <<https://doi.org/10.11501/3050289>>

(119) 家族事務所は児童手当の給付実務担当機関である。„Familienkasse: Wir helfen Familien“. Bundesagentur für Arbeit (BA) website <<https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns/familienkasse-der-ba>>

(120) 申請を一度行えば、子が18歳を迎えるまで支給は継続的に行われる。ただし、家族状況に変更(離婚、子や親の海外移住等)があった際には通知の必要があるほか、支給期間の延長措置を受ける場合には追加の証明書類の提出等が求められる。„Wie wird Kindergeld beantragt und ausgezahlt?“ Familienportal website <<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/kindergeld/faq/wie-wird-kindergeld-beantragt-und-ausgezahlt--124954>>; „Wenn sich nachträglich etwas ändert, muss ich das der Familienkasse mitteilen?“ *ibid.* <<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/kindergeld/faq/wenn-sich-nachtraeglich-etwas-aendert-muss-ich-das-der-familienkasse-mitteilen--124972>>

(121) 即時付加給付(一人当たり25ユーロ(約4,700円)、本節(4)を参照)を含む。

(122) „Kinderzuschlag“. Familienportal website <<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/kinderzuschlag>>

(123) 連邦児童手当法第6a条第2項

(124) 連邦児童手当法第6a条第5項、第6項

(125) 連邦児童手当法第6a条第3項

(2) 住宅手当

住宅手当は、低所得世帯（市民手当及び社会扶助の対象となる世帯を除く。）を対象に、家賃又は住宅ローンの支払を補助するものである。世帯員数に応じた暖房費用の補助や、エネルギー効率の高い住宅に対する補助も内容として含まれる⁽¹²⁶⁾。補助額は、世帯員数、家賃又は住宅ローンの支払額、世帯収入等に基づいて算出される。2023年の制度拡充（Ⅱ章2（5）（ii）を参照）を受け、受給世帯数は2022年の約65万世帯から、2023年には約117万世帯まで、2024年には約124万世帯まで増加している⁽¹²⁷⁾。

(3) 教育及び参加給付

教育及び参加給付は、低所得世帯の子どもの教育や余暇活動への参加等を支援するための給付であり、「教育パッケージ」（Bildungspaket）とも呼ばれる。対象は、児童付加給付を受給している者、児童手当及び住宅手当を受給している者、市民手当を受給し25歳未満の子を持つ者、社会扶助を受給している25歳未満の者等である⁽¹²⁸⁾。給付内容としては、①学用品費として一人当たり年間195ユーロ（約3万6000円）、②余暇活動費（参加給付）として一人当たり月額15ユーロ（約2,800円）が支給されるほか、③遠足及び修学旅行費、④通学費、⑤学習支援費、⑥給食費として実費が支給される。①、③～⑥は25歳未満の子、②は18歳未満の子につき支給される。②、③、⑤及び⑥は現金給付のほか、バウチャー（引換券）による給付又はサービス提供者に対する直接払とすることも可能である⁽¹²⁹⁾。受給のためには現に受給している他の手当の種別等により異なる機関に対する申請が必要とされ⁽¹³⁰⁾、さらに、②についてはクラブ等への加入実績を示す証明書、③～⑥については費用発生を示す領収書等の提出が求められる⁽¹³¹⁾。

(4) 即時付加給付

即時付加給付は、子どもの社会参加や教育環境の改善のため、低所得世帯（市民手当、社会扶助又は児童付加給付の受給世帯等）に対して支給される。これにより、市民手当又は社会扶助の受給者については月額25ユーロ（約4,700円）が支給額に加算され、児童付加給付の受給者についてはその支給上限額が25ユーロ引き上げられている⁽¹³²⁾。なお、即時付加給付は、コロナ禍により増加した生活費用などを賄うために子ども基礎保障制度（Ⅳ章を参照）創設ま

⁽¹²⁶⁾ „Info-Kampagne: „Wohngeld-Plus – Sorgenfreier wohnen“, 2023.4.3. Städtebauförderung website <https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/SozialerZusammenhalt/Info-Kampagne_Wohngeld-Plus.html>

⁽¹²⁷⁾ „Code: 22311-0001: Haushalte mit Wohngeld, Anteil an den Privathaushalten: Deutschland, Stichtag, Wohngeldart“, 2026.5.28. Destatis website <<https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/22311-0001>>

⁽¹²⁸⁾ 社会法典第2編第28条第1項、同第12編第34条第1項、連邦児童手当法第6b条第1項

⁽¹²⁹⁾ 社会法典第2編第28条、第29条、同第12編第34条、第34a条、連邦児童手当法第6b条 „Was sind Leistungen für Bildung und Teilhabe?“ Familienportal website <<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/bildung-und-teilhabe/was-sind-leistungen-fuer-bildung-und-teilhabe--124588>>; „Wer kann Leistungen für Bildung und Teilhabe bekommen?“ *ibid.* <<https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/bildung-und-teilhabe/wer-kann-leistungen-fuer-bildung-und-teilhabe-bekommen--136768>>

⁽¹³⁰⁾ ②、③、④及び⑥については、2019年公布の「家族強化法」により、別々であった申請手続の統合が行われた。泉眞樹子「【ドイツ】児童付加給付制度改正等による低所得家庭対策—家族強化法—」『外国の立法』No.281-1, 2019.10, pp.10-11. <<https://doi.org/10.11501/11365244>>

⁽¹³¹⁾ „Leistungen für Bildung und Teilhabe“. BA website <<https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/informationen-zum-bildungspaket>>

⁽¹³²⁾ 社会法典第2編第72条第1項、同第12編第145条第1項、連邦児童手当法第6a条第2項 „Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz“. BMAS website <<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/sofortzuschlags-und-einmalzahlungsgesetz.html>>; „Kinder-Sofortzuschlag und Einmalzahlung für Bedürftige“. Deutscher Bundestag website <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-de-sofortzuschlagsgesetz-889562>>

での一時的な措置として 2022 年に導入されたものであるが、同制度の創設が断念された後も残存している。

(5) ひとり親のための控除

家計を支える他の成人がいないひとり親世帯は、ひとり親であるために余分に掛かる生活費用負担を補てんするため、所得控除を受けることができる⁽¹³³⁾。対象は、子どものための控除又は児童手当の対象となる子と同居するひとり親とされる。控除額は、対象となる子が 1 人の場合は年額 4,260 ユーロ（約 79 万円）であり、子が 1 人増えるごとに 240 ユーロ（約 4 万 5000 円）増加する⁽¹³⁴⁾。

(6) 養育費立替金

養育費の支払義務を負う親⁽¹³⁵⁾から、その定期的な支払がなされない場合、連邦及び州の負担による立替払が行われる⁽¹³⁶⁾。対象は、18 歳未満の子を養育するひとり親である。子が 12 歳～17 歳の場合には他の手当の受給状況等に係る追加要件（子が市民手当を受給していないこと、養育費立替金を受給すれば子が市民手当による扶助の対象外となること、又は親の月収（児童手当を除く。）が 600 ユーロ（約 11 万円）以上であること）が課される。金額は子が非同居親に対して請求することのできる最低養育費（Mindestunterhalt）と同額であり、物質的最低生活水準に基づき定められている（表 4）。受給者が児童手当を受給している場合、その金額を控除した額が支給される⁽¹³⁷⁾。なお、養育費立替金は、他の手当（市民手当、児童付加給付等）の受給に当たり、収入認定される場合がある⁽¹³⁸⁾。

表 4 最低養育費（2026 年）

年齢	物質的最低生活水準比	金額（月額）
0～5 歳	87%	486 ユーロ（約 9 万円）
6～11 歳	100%	558 ユーロ（約 10 万 4000 円）
12～17 歳	117%	653 ユーロ（約 12 万 1000 円）

（出典）民法典第 1612a 条、「ドイツ民法第 1612a 条第 1 項に基づく未成年者の最低養育費の決定に関する命令（最低養育費令）」（Verordnung zur Festlegung des Mindestunterhalts minderjähriger Kinder nach § 1612a Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs）第 1 条を基に筆者作成。

(133) „Anhang 16: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende“, Bundesministerium der Finanzen (BMF), *Amtliches Lohnsteuer-Handbuch (LStH)* 2025. <<https://lsth.bundesfinanzministerium.de/lsth/2025/B-Anhaenge/Anhang-16/inhalt.html>>

(134) 所得税法第 24b 条

(135) ドイツにおいては、民法典（Bürgerliches Gesetzbuch）第 1606 条第 3 項第 2 文に基づき、親による子の扶養について金銭的扶養と身辺の世話を通じた扶養が同等のものとして扱われる。両親が離婚した場合には、同居親と別居親の双方の公平な負担の実現のため、後者は金銭的扶養を通じた扶養義務を負う。Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, „Kurzinformation: Einzelfragen zum Kindesunterhalt“, WD 7 – 3000 – 76/22, 2022.8.30, S.1. <<https://www.bundestag.de/resource/blob/916512/WD-7-076-22-pdf.pdf>>; 布川日佐史「ドイツにおける「子ども基礎保障」構想の検討」『現代福祉研究』25 号, 2025.3, p.91. <<https://doi.org/10.15002/00031446>>

(136) 養育費立替法（Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfälligkeiten (Unterhaltsvorschussgesetz) vom 23. Juli 1979 (BGBl. I Nr. 45 S. 1184)）第 8 条第 1 項; 泉眞樹子「ドイツにおける非同居親の扶養義務と養育費立替法—ひとり親家庭への養育手当支給制度—」『外国の立法』No.284, 2020.6, pp.81-95, 97-106. <<https://doi.org/10.11501/11499060>>

(137) 養育費立替法第 2 条第 1 項、同条第 2 項

(138) 児童付加給付については本節（1）を参照。市民手当については次の資料を参照。„Unterhalt und Bürgergeld“. BA website <<https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/buergergeld/finanziell-absichern/informationen-zum-unterhalt>>

Ⅳ 改革の試み—子ども基礎保障の構想—

Ⅲ章で見たとおり、ドイツでは、既存の所得保障制度により、きめ細やかな経済的支援が講じられてきた。他方で、実際に利用する側にとっては、それらは目的や家族状況等に応じて使い分ける必要のある複雑な制度でもあった。

「子ども基礎保障」は、これらを統合、簡素化し、より利用しやすいものにすることを目指して構想された制度である。その創設は、2021年12月に発足した連立政権（社会民主党（Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD）、緑の党（Bündnis 90/Die Grünen）及び自由民主党（Freie Demokratische Partei: FDP）による。）による抜本的な改革として企図された。

連邦政府による法案は、まず、2023年10月13日に連邦参議院に送付され⁽¹³⁹⁾、そこでの意見聴取後に変更が加えられたものが2023年11月6日に連邦議会に提出された⁽¹⁴⁰⁾。その主な内容は、子どものための各種給付を統合する「子ども基礎保障」の創設及び関連各法の改正である。しかし、法案段階での制度設計に対する問題点の指摘が相次いだために審議は進まず、当該連立政権下における制度創設は断念された。

改革自体は失敗に終わったが、「子ども基礎保障」をめぐる議論は、ドイツにおける子どもの貧困対策の理念及び問題点を明らかにするという点において示唆的といえる。そこで、本章では「子ども基礎保障」につき、創設が目指された背景、法案の内容、議論の経緯及びその後の状況をまとめる。

1 背景

ドイツにおける家族のための所得保障制度は、個別の状況における具体的な支援ニーズに対応可能な一方で、全体像を把握することが困難であり、利用しにくいとの批判を受けてきた⁽¹⁴¹⁾。例えば、収入の増加分についての控除率が制度により異なるため、就労増による収入の純増額を個人が正確に計算することは容易ではない。また、市民手当や児童付加給付の受給資格の判断に当たっては、他の給付（住宅手当、養育費立替金等）の受給資格の有無につき考慮されるため、申請手続が煩雑になる。

さらに、児童付加給付や教育及び参加給付については、それ自体の申請手続の煩雑さが利用障壁となり得る。前者の給付額は様々な収入及び支出項目に基づき算出され、実際の家計を示す詳細な証拠書類の提出が求められる⁽¹⁴²⁾。後者については複数の給付実務担当機関が存在し、

(139) Bundesrat, Drucksache (BR-Drs.) 505/23.

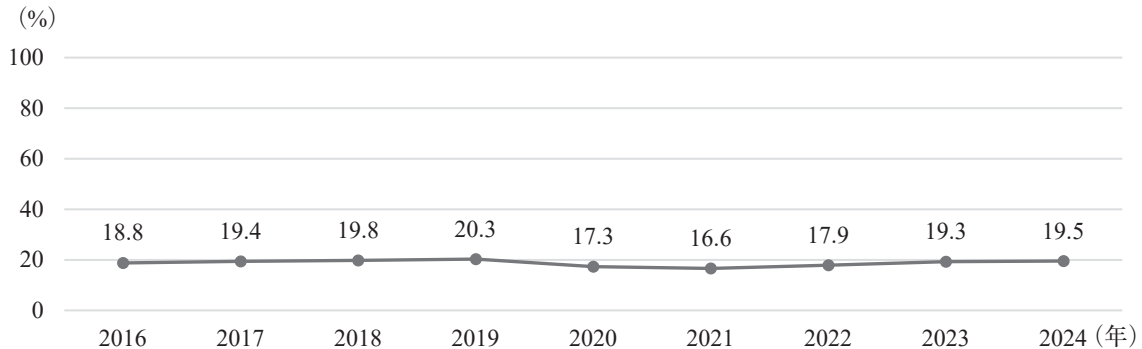
(140) BT-Drs. 20/9092 (Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung).

(141) Irene Vorholz, „Kindergrundsicherungsgesetz – ein Verwaltungsmoloch“, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2023.8, S. 240; 布川 前掲注(35), p.81.

(142) 制度自体の知名度の低さも未受給につながっていると考えられている。2020～2022年に実施された低所得家族の各種給付受給支援のためのプロジェクト「KiZ+」において参加者を対象に実施されたアンケート調査（対象者674名のうち314名が回答。）によると、プロジェクト参加前に児童付加給付について知っていた者の割合は回答者のうち55%であり、知らなかった者の割合は42%であった（その他は無回答。）。さらに、「受給資格を持つ家族が児童付加給付の申請をしない理由としては何があると考えられるか」という質問に対し、最も多く挙げられたのは「多くの人が児童付加給付のことを全く知らないため」（複数回答可、77%）であった。Deborah Jackwerth-Rice, „Institutionelle Hürden bei der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags: Begleitforschung zum Projekt ‚KiZ+‘“, *Working Paper der Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik*, Nr.3, 2023.1, S. 5-8. <https://ilias.hdba.de/ilias.php?baseClass=ilrepositorygui&cmdNode=z0:o1&cmdClass=ilObjFileGUI&cmd=sendfile&ref_id=337135>; BT-Drs. 20/5673, S. 2.

かつ要した費用につき領収書等の提出が求められることは前述（Ⅲ章 3（3））のとおりである。これらの給付につき近年の利用率に関する公的統計は整備されていないが⁽¹⁴³⁾、民間団体の調査により市民手当受給世帯の参加給付（教育及び参加給付の一部）の受給率が推計されている。これによると、その受給率は 2020 年以降継続して 2 割未満にとどまっている（図 2）。

図 2 市民手当受給世帯の参加給付受給率



（注）掲載数値は、市民手当を受給する 6～14 歳の子どものうち、参加給付の受給資格を有する者として承認を受けた者の割合である。なお、参加給付を実際に受給した者の割合はこれよりも低い可能性がある。

（出典）Greta Schabram et al., „Teilhabequoten im Fokus. Empirische Befunde aus 2024 zum Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)“, 2025.9, S. 9-11. Der Paritätische website <https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/expertise_BuT-2025.pdf> を基に筆者作成。

そのほか、個人の内面的障壁、すなわち申請に伴うスティグマの存在も指摘されている⁽¹⁴⁴⁾。市民手当、児童付加給付等の低所得世帯を対象とした給付を受給するには、自身の収入等に関する情報提供を伴う申請が必要とされる。そのため、制度の対象となり得る者であっても、自身の能力、就労意欲、経済的自立性につき他者に否定的な印象を与えることを恐れて申請を行わず、結果として給付を受けることができていない場合がある。こうしたスティグマの解消方法としては、申請手続のオンライン化や、行政機関間でのデータ共有により資産調査を伴わない給付を可能とすることなどが効果的とされる⁽¹⁴⁵⁾。

2 法案の内容と問題点

子ども基礎保障の創設は、所得保障制度の利用障壁撤廃を目的とした改革であった。しかし、法案として具体化された内容に対しては、国家法規監理委員会（Nationale Normenkontrollrat: NKR）⁽¹⁴⁶⁾を始めとする各方面から複数の問題点が指摘されたほか、制度創設には肯定的な立場を示していた政党や民間団体、有識者からも、かえって支援の複雑化を招くとの批判が相次

⁽¹⁴³⁾ BT-Drs. 20/5673, *ibid.*, S. 3; Greta Schabram et al., „Teilhabequoten im Fokus. Empirische Befunde aus 2024 zum Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)“, 2025.9, S. 9-11. Der Paritätische website <https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/expertise_BuT-2025.pdf>

⁽¹⁴⁴⁾ Jackwerth-Rice, *op. cit.* (142), S. 4; Marcel Fratzscher, „Deutschland braucht die Kindergrundsicherung“, 2023.2.13. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) website <https://www.diw.de/de/diw_01.c.865748.de/nachrichten/deutschland_braucht_die_kindergrundsicherung.html>

⁽¹⁴⁵⁾ Jana Friedrichsen und Renke Schmacker, „Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen“, *DIW Wochenbericht*, Nr.26, 2019, S. 456, 461. <https://doi.org/10.18723/diw_wb:2019-26-1>

⁽¹⁴⁶⁾ 国家法規監理委員会は連邦首相府に設置された独立の諮問機関であり、法規がもたらす企業や市民の行政手続負担等を算定・評価する役割を担う。齋藤純子「ドイツの国家法規監理委員会法—法規による行政手続事務負担の軽減に向けて—」『外国の立法』No.231, 2007.2, pp.100-104. <<https://doi.org/10.11501/1000321>>

いだ。本節では、2023 年 11 月 6 日に連邦議会に提出された法案（以下「2023 年 11 月 6 日法案」）の内容につき概要をまとめるとともに、主に NKR によって指摘された問題点を挙げる。

（1）内容

改革内容として計画されたのは、①各種給付の統合、②申請手続の簡易化及びデジタル化、③子どものための最低生活水準の再定義等である⁽¹⁴⁷⁾。①及び②は制度利用障壁の撤廃、③は給付水準引上げを目的としたものといえる。

（i）給付の構造

2023 年 11 月 6 日法案では、児童手当、最低生活保障制度（市民手当及び社会扶助）における子ども向け給付、児童付加給付並びに教育及び参加給付が統合される一方⁽¹⁴⁸⁾、子どものための控除は統合されず、併存する形が想定されていた⁽¹⁴⁹⁾。

統合後の給付制度である子ども基礎保障は、3 階建ての構造を持つものとして設計されていた。すなわち、普遍的に給付される定額部分としての①子ども保障額（Kindergarantiebetrug）に、所得に応じて②子ども補足額（Kinderzusatzbetrag）と③教育及び参加給付が追加され、これら 3 種の給付部分の組合せにより、子どもの最低生活水準が保障される仕組みとなっていた。

①子ども保障額は、従来の児童手当に相当するものであり⁽¹⁵⁰⁾、定額の給付が⁽¹⁵¹⁾親に対して与えられるものとして設計されていた⁽¹⁵²⁾。

②子ども補足額は、従来の最低生活保障制度（市民手当及び社会扶助）における子どものための給付部分と児童付加給付が統合された制度といえる。対象は、子ども保障額を受給している家族共同体（Familiengemeinschaft. ほぼ世帯に相当。）⁽¹⁵³⁾において親と同居する 25 歳未満の未婚の子である⁽¹⁵⁴⁾。すなわち、子ども保障額とは異なり、受給権は親でなく子ども自身に与えられるとされた⁽¹⁵⁵⁾。また、児童付加給付とは異なり、受給のために必要な最低限の所得水準は設定されず、低所得層の子どもを包括的に対象とするものであった⁽¹⁵⁶⁾。

③教育及び参加給付は、従来とほぼ同内容となっていた。対象は子ども保障額の対象となる子どもであって、1 人以上の者が子ども補足額の対象となる家族共同体において親と同居する者である⁽¹⁵⁷⁾。そのほか、住宅手当を受給する家族共同体に属し、子ども保障額の対象となる者も、一定の要件⁽¹⁵⁸⁾を満たせば対象となる。位置付けとしては②子ども補足額の附属給付と

⁽¹⁴⁷⁾ BT-Drs. 20/9092, *op.cit.*(140), S. 1-2.

⁽¹⁴⁸⁾ 2023 年 11 月 6 日法案掲載 (*ibid.*, S. 9-37) の「子ども基礎保障の導入のための法律（子ども基礎保障法）」（Gesetz zur Einführung einer Bundeskindergrundsicherung (Bundeskindergrundsicherungsgesetz – BKG) 以下「BKG 案」）第 1 条第 1 項

⁽¹⁴⁹⁾ BKG 案第 1 条第 2 項

⁽¹⁵⁰⁾ BT-Drs. 20/9092, *op.cit.*(140), S. 65-66.

⁽¹⁵¹⁾ BKG 案第 7 条

⁽¹⁵²⁾ BKG 案第 3 条

⁽¹⁵³⁾ BKG 案第 2 条第 1 項

⁽¹⁵⁴⁾ 社会扶助の対象となる子どもは 18 歳未満まで。BKG 案第 9 条第 2 項第 2 号 BT-Drs. 20/9092, *op.cit.*(140), S. 67.

⁽¹⁵⁵⁾ BKG 案第 9 条

⁽¹⁵⁶⁾ BT-Drs. 20/9092, *op.cit.*(140), S. 2, 66-67.

⁽¹⁵⁷⁾ ただし、給付内容のうち、教育のための給付（参加給付以外の給付）は 25 歳未満の者を対象とする。BKG 案第 20 条

⁽¹⁵⁸⁾ その者が属する家族共同体において児童付加給付を受給している子がないこと等。BKG 案第 20 条第 2 項

され⁽¹⁵⁹⁾、受給権は親でなく子ども自身に与えられるとされていた⁽¹⁶⁰⁾。

2023 年 11 月 6 日法案では、制度全体は統合されるが、管轄機関、実務担当機関等は給付内容によって分かれる設計となっていた。①、②及び③の一部（学用品費、余暇活動費）は連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit: BA）⁽¹⁶¹⁾が管轄し、財源は連邦負担とされた。その他の③の給付（遠足及び修学旅行費、交通費、学習支援費、給食費）は州が管轄し、財源も州負担とされた⁽¹⁶²⁾。

（ii）受給手続

受給手続は、その全体をデジタル化することが企図されていた⁽¹⁶³⁾。実務の大部分⁽¹⁶⁴⁾を担うのは家族事務所の後継機関であるファミリーサービス（Familienservice）であり⁽¹⁶⁵⁾、その遂行に当たって、ファミリーサービスは、連邦雇用エージェンシーの内部組織として、その全国的ネットワークを活用することとされた⁽¹⁶⁶⁾。受給資格の有無の判断に必要な収入及び各種給付（失業手当、市民手当、社会扶助等）の受給状況等に係るデータは、ファミリーサービスと関連機関の間で共有可能となる見込みであった⁽¹⁶⁷⁾。さらに、教育及び参加給付受給促進のため、余暇活動への参加や無料給食の予約等ができる「子ども機会ポータル」（Kinderchancenportal）の 2029 年 1 月 1 日までの導入が予定されていた⁽¹⁶⁸⁾。

また、潜在的な受給資格者に対して申請を促すための仕組みとして、子ども補足額の受給資格の予備的審査システムである「子ども基礎保障チェック」（Kindergrundsicherung-Checks）の導入も目指された。これは、対象者（原則として子どもの親）の同意の下⁽¹⁶⁹⁾、ファミリーサービスが関連機関へのデータ照会を行い、それを基に判断された受給可能性につき対象者に通知するというものであった⁽¹⁷⁰⁾。

（2）問題点

法案段階で設計された制度については、かえって行政コストや家族の手続負担の増大を招く可能性があるとの指摘が相次いだ⁽¹⁷¹⁾。例えば、子ども基礎保障の一部である教育及び参加給

⁽¹⁵⁹⁾ BT-Drs. 20/9092, *op.cit.* (140), S. 68.

⁽¹⁶⁰⁾ BKG 案第 20 条

⁽¹⁶¹⁾ 連邦雇用エージェンシーは、連邦労働社会省（BMAS）の法的監督の下、社会法典第 3 編が定める任務（職業斡旋（あっせん）、失業手当の給付等）を行う公法人である（同法典第 3 編第 367 条、第 368 条、第 393 条）。本部はニュルンベルクにあり、全国に 150 ある支所（Agentur für Arbeit）は、日本のハローワークに相当する。„Bundesagentur für Arbeit (BA)“. bund.de website <<https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/BA/BA-Hauptadresse/Zentrale-der-Bundesagentur-fuer-Arbeit.html?nn=4641496>>

⁽¹⁶²⁾ BKG 案第 23 条、第 25 条

⁽¹⁶³⁾ BT-Drs. 20/9092, *op.cit.* (140), S. 3.

⁽¹⁶⁴⁾ 子ども保障額、子ども補足額、教育及び参加給付のうち遠足及び修学旅行費等に関するもの。BKG 案第 23 条

⁽¹⁶⁵⁾ BT-Drs. 20/9092, *op.cit.* (140), S. 41-44, 69.

⁽¹⁶⁶⁾ 例えば、ファミリーサービスは、雇用者報酬に関するデータを、雇用主や年金保険のデータセンターへの照会により取得することができるとされた。*ibid.*, S. 70. BKG 案第 29 条

⁽¹⁶⁷⁾ BKG 案第 30 条～第 34 条

⁽¹⁶⁸⁾ BKG 案第 21 条第 1 項

⁽¹⁶⁹⁾ BKG 案第 2 条第 4 項、第 27 条、第 46 条

⁽¹⁷⁰⁾ BT-Drs. 20/9092, *op.cit.* (140), S. 119-122. BKG 案第 47 条、第 48 条

⁽¹⁷¹⁾ BT-Drs. 20/9092, *ibid.*, S. 171-173; „Familie, Senioren, Frauen und Jugend - Anhörung - hib 848/2023: Deutliche Kritik an der Kindergrundsicherung“, 2023.11.13. Deutscher Bundestag website <<https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-977420>>; Roland Koch, „Kindergrundsicherung – gut gemeint, aber nicht gut gemacht“, 2024.4.12. Ludwig Erhard Stiftung website <<https://www.ludwig-erhard.de/kindergrundsicherung-gut-gemeint-aber-nicht-gut-gemacht/>>

付については、給付内容によって管轄機関が連邦雇用エージェンシーと州に分かれており、受給するにはそれぞれの担当機関に申請を行う必要があった。また、子ども基礎保障が適用されない場合⁽¹⁷²⁾に備えて最低生活保障制度もセーフティネットとして併存するため、関連制度及び担当機関の完全な統合はなされることが見込まれた。すなわち、家族向けの経済的支援を受けるためには、給付の種類や家族状況等に応じて、三つの機関（ファミリーサービス、教育及び参加給付に係る州の指定機関、ジョブセンター⁽¹⁷³⁾）に対して申請を行い、それぞれから審査を受ける必要が生じ得た⁽¹⁷⁴⁾。こうした多数の支援機関が併存する設計に対しては、制度統合自体には賛同する有識者等からも反対意見が表明された⁽¹⁷⁵⁾。

子ども基礎保障チェックの有効性についても否定的な意見が示されていた。これは、申請を必要としない給付（いわゆるプッシュ型の給付）の実現を目指して導入が検討されたものであったが⁽¹⁷⁶⁾、法案において設計されたのは予備的審査のためのシステムであった。すなわち、その結果は受給可能性に関する情報にすぎず、実際に受給するためには別途申請を行うことが必要とされた。このようなシステムは、受給手続自体の簡素化にはつながらなかった⁽¹⁷⁷⁾。

3 改革断念の経緯とその後の状況

(1) 改革断念の経緯

子ども基礎保障の創設は、社会民主党、緑の党及び自由民主党による連立政権における政策課題の一つであった。それは、連立協定では家族政策分野における主な目標の一部として明記され⁽¹⁷⁸⁾、NAP（Ⅱ章を参照）においても目標として掲げられた⁽¹⁷⁹⁾。

実施予定時期は2025年1月とされ、当初の予算規模としては、年間120億ユーロ（約2兆2000億円）という金額が示された⁽¹⁸⁰⁾。しかし、連立政権内において予算規模をめぐる対立が生じ、2023年11月6日法案において示された導入初年度の予算は約19.5億ユーロ（約3600億円）と、大幅に縮小されたものとなった⁽¹⁸¹⁾。

連邦参議院での意見聴取を経て、連邦議会における審議は2023年11月に開始された。しかし、法案において提示された制度内容については前述（本章2（2））のような批判が相次ぎ⁽¹⁸²⁾、審議は進まなかった。そして、2024年11月の自由民主党の政権離脱に伴う連立政権の崩壊により、改革実現の見込みはなくなった。

⁽¹⁷²⁾ 子どものための追加的支援の必要がある場合等。BT-Drs. 20/9092, *ibid.*, S. 92.

⁽¹⁷³⁾ 市民手当の給付実務担当機関。„Jobcenter“. BA website <<https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/jobcenter>>

⁽¹⁷⁴⁾ これに就労支援機関や住宅手当給付実務担当機関（住居費及び暖房費に係る追加的給付を担当する。）を含めると、家族に対する支援機関は最大五つとなる。BT-Drs. 20/9092, *op.cit.*(40), S. 173.

⁽¹⁷⁵⁾ „Familie, Senioren, Frauen und Jugend - Anhörung - hib 848/2023: Deutliche Kritik an der Kindergrundsicherung“, *op.cit.*(171)

⁽¹⁷⁶⁾ BT-Drs. 20/9092, *op.cit.*(40), S. 3, 70.

⁽¹⁷⁷⁾ *ibid.*, S. 171-172.

⁽¹⁷⁸⁾ „Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021—2025: zwischen Der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)“, S. 5, 78-79. SPD website <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf>

⁽¹⁷⁹⁾ BMBFSFJ, *op.cit.*(21), S. 24.

⁽¹⁸⁰⁾ „Wie die Familienministerin rechnet“, 2023.9.1. tagesschau website <<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/kindergrundsicherung-136.html>>

⁽¹⁸¹⁾ 利用率の上昇等により2028年には59.3億ユーロ（約1兆1000億円）まで増加することが見込まれた。BT-Drs. 20/9092, *op.cit.*(40), S. 3-5.

⁽¹⁸²⁾ BT-Plenarprotokoll 20/134, S. 16883-16888.

(2) その後の状況

子ども基礎保障という統合制度の創設は断念されたが、その後も、経済的支援の強化と実効性確保が目指されている。主な取組としては、近年の物価上昇に対応するため実施された子どものための各種給付の引上げや、児童手当支給手続の簡素化を目的とした改革（検討中）が挙げられる。

各種給付の引上げは、「税制発展法」（所得税法、社会法典等の一部改正法）⁽¹⁸³⁾に取り込まれる形で実現した。同法は物価上昇に対応した所得税控除（基礎控除等）の見直し等を趣旨とするものであり、2024年12月19日に法案が連邦議会で可決され、同月30日に公布された。施行は、2025年の措置につき同年1月1日、2026年の措置につき同年1月1日の2段階で行われ、子どものための経済的支援については、児童控除、児童手当及び即時付加給付の引上げが実施された⁽¹⁸⁴⁾（表5）。

表5 児童控除、児童手当及び即時付加給付の引上げ状況

制度名\時期	2024年12月まで	2025年1月～12月	2026年1月～
児童控除	年額 3,306 ユーロ (約 61 万 5000 円)	年額 3,336 ユーロ (約 62 万円)	年額 3,414 ユーロ (約 63 万 5000 円)
児童手当	月額 250 ユーロ (約 4 万 6500 円)	月額 255 ユーロ (約 4 万 7400 円)	月額 259 ユーロ (約 4 万 8200 円)
即時付加給付	月額 20 ユーロ (約 3,700 円)	月額 25 ユーロ (約 4,700 円)	月額 25 ユーロ (約 4,700 円)

（出典）Gesetz zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs (Steuerfortentwicklungsgesetz – SteFeG) vom 23. Dezember 2024 (BGBl. I Nr. 449) を基に筆者作成。

また、児童手当については、2027年中の支給の完全自動化を目指し、2026年5月11日に連邦政府による法案⁽¹⁸⁵⁾が連邦議会に提出され、同年6月15日時点で連邦議会において審議中である。自動化の対象は、要件（対象となる子の親が国際銀行勘定番号（International Bank Account Number: IBAN）を有すること等）を満たした受給資格者への支給手続とされる。自動化の方法は、出生届が提出されると、戸籍役場から連邦中央税務庁（Bundeszentralamt für Steuern: BZSt）⁽¹⁸⁶⁾を通じて家族事務所にその情報が共有され、家族事務所による審査の後に児童手当の支給が開始されるというものである。自動化が実現すれば、親は子の出生後に、申請を行うことなく児童手当を受給することができるようになる。これにより、親にとって新生児の育児のために強い精神的負荷が掛かる時期において、事務的な手続負担が軽減されることなどが期待される⁽¹⁸⁷⁾。

⁽¹⁸³⁾ Gesetz zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs (Steuerfortentwicklungsgesetz – SteFeG) vom 23. Dezember 2024 (BGBl. I Nr. 449)

⁽¹⁸⁴⁾ 大久保玲「【ドイツ】子育て世帯向け経済支援の拡充」『外国の立法』No.303-2, 2025.5, p.34. <<https://doi.org/10.11501/14242757>>

⁽¹⁸⁵⁾ BT-Drs. 21/5874 (Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines antragslosen Kindergeldes).

⁽¹⁸⁶⁾ 連邦中央税務庁は、連邦財務省（Bundesministeriums der Finanzen: BMF）の管轄において、ボンに本部を置き、国内及び国際的な税務業務を遂行する機関である。„Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)“. bund.de website <<https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehörden/B/BZSt/Bundeszentralamt-fuer-Steuern.html?nn=4641496>>

⁽¹⁸⁷⁾ BT-Drs. 21/5874, *op.cit.*(185); „Erleichterung für Familien: Kindergeld soll ohne Antrag ausbezahlt werden“, 2026.3.18. BMF website <<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Kindergeld-ohne-antrag.html>>

おわりに

ドイツでは、子どもの貧困につき、その実態の多面的な把握と包括的な支援策の構築がなされた上で、重層的な所得保障制度により、家族の経済的支援の必要性を満たすための仕組みが整えられている。その反面、きめ細やかな支援は全体の体系や個別の制度の複雑さにつながり、利用障壁を生み出すものでもあった。

所得保障制度の利用促進のために創設が計画された子ども基礎保障については、かえって混乱を招くものとして各方面から批判を受け、実現はかなわなかった。統合制度の創設という理念を掲げながらも、実際の制度設計は成功せず、引き続き支援窓口が分立することなどが見込まれたためである。その背景には、目的、内容及び給付水準の設定方法がそれぞれ異なる各種制度を統合することに伴う問題があったものと考えられる。また、経済政策に対する姿勢の異なる複数の政党を包含する連立政権において、大規模な財源を要する改革のための合意を形成することは困難であった。

子ども基礎保障の創設は断念されたが、物価上昇に対応した各種給付水準の引上げにより、子どもへの経済的支援の拡充は引き続き進められている。さらに、児童手当の支給手続の自動化という形で、手続負担の軽減も目指されているところである。困窮する子どものための支援の実効性確保という課題につき、ドイツにおける今後の動向が注目される。

(おおくぼ れい)