

ドイツの児童手当と新しい家族政策

齋 藤 純 子

- ① ドイツの児童手当制度は、原則として18歳未満のすべての子どもについて所得制限なしに児童手当を支給する普遍的な制度である。児童手当は、子どもが職業教育（大学教育を含む）中であれば25歳まで延長して支給され、経済的に自立する前の子どもを抱える家庭に対する経済的支援の中心的施策として、国民の間に定着している。
- ② 児童手当の基本的な支給要件は、受給権者と対象児童の国内居住である。国籍要件はないものの、EU・欧州経済領域・スイス以外からの外国人には、長期の国内滞在が見込まれることが求められる。例外的に、二国間協定に基づいて、外国人労働者の出身国居住の子に低額の児童手当が支給される場合があるが、これは戦後の外国人労働者受入政策との関連でとられた措置である。
- ③ 現行の制度に至るまでには、ドイツでも紆余曲折があった。1955年に開始された最初の児童手当は、事業主の拠出により職業別同業者組合が行う第3子以降を対象とするものであったが、1961年の第2子児童手当の導入を転機として、国費による普遍的な制度へと向かう。1964年の連邦児童手当法により、従来の制度を整理し、国費により第2子以降について児童手当を支給する制度に一本化された。1975年から支給対象が第1子まで拡大され、18歳未満のすべての子を対象とする普遍的な現行制度の基礎が確立した。
- ④ 子どもを抱える家庭の負担を軽減するための「家族負担調整／家族履行調整」は、ドイツの家族政策の中心概念である。その手段として児童手当と税制上の児童控除（所得控除）が用いられてきたが、政策的にいずれを優先させるかをめぐって激しい対立があった。
- ⑤ 1990年の連邦憲法裁判所の違憲決定により、子の最低生活費に対する課税を免除することが憲法上の要請となった。同決定を受けて、1996年から児童手当は児童控除と一体化され、児童手当には社会保障給付の機能に加えて、子の最低生活費の課税免除による税還付の機能が明確に与えられることになった。以後、「家族負担調整／家族履行調整」は、児童手当と児童控除のいずれか当人にとって有利な方を適用して行われる。
- ⑥ ドイツでは、今世紀に入ってから家族政策のパラダイム転換が起きた。新しい家族政策は、経済的支援、時間政策、インフラ整備の3つを総合的に行う必要性を強調する。育児休業制度改革として2007年から所得比例の休業補償（「親手当」）を導入したのに続き、現在は、遅れの著しい3歳未満児のための保育施設の整備に力点が置かれている。

ドイツの児童手当と新しい家族政策

社会労働調査室 齋藤 純子

目 次

はじめに

I 児童手当制度と家族負担調整の歩み

- 1 児童手当制度の成立
- 2 家族負担調整と児童控除制度
- 3 家族負担調整の一体化

II 現行の児童手当制度の概要

- 1 根拠法規
- 2 制度の概要
- 3 給付手続、児童控除との関係
- 4 支給実績

III 新しい家族政策

おわりに

はじめに

児童手当は、社会保険と公的扶助の中間的な性格を有する社会手当の一種である。社会手当は、事前の保険料の拠出に基づいて支給されるのではないという点で社会保険に該当せず、他方で生活上の需要に基づいて支給されるのではないという点で公的扶助でもなく、社会保障制度の体系において独特の位置を占める。わが国の児童手当は、財政上の理由から所得制限が行われるなど支給範囲が限定されてきたこともあり、社会手当としての独特の性格はそれほど強く打ち出されてこなかった⁽¹⁾。

平成 22 (2010) 年 6 月、民主党を中心とする連立政権の目玉政策である「子ども手当」の支給が開始された。支給に至るまでにはその趣旨や目的、支給額、支給要件、特に所得制限の適否等について議論があったが、結果的には所得制限を伴わない普遍的な制度が導入された⁽²⁾。しかし、平成 22 年度の子ども手当は、本年度のみに適用される支給法⁽³⁾に基づいて支給されるものであり、平成 23 (2011) 年度以降の子ども手当については、平成 23 年度予算の編成過

程において改めて検討が行われることになっている⁽⁴⁾。

ドイツの児童手当制度は、原則として 18 歳未満のすべての子について月額 184 ユーロ (2009 年平均の為替レートで約 2.4 万円) 以上が支給される充実したもの⁽⁵⁾で、家族政策における子育て家庭に対する経済的支援の中心的施策として国民の意識にすっかり定着している。1996 年から税制上の児童控除 (所得控除) と一体化されて基本的性格を変容させたことも含め、現在の制度に至るまでの変遷の過程においては、産業界による自主的な制度か公費負担による国の制度か、多子家庭を支援するものかすべての子について親の扶養負担を軽減するものか、家庭の負担を調整するものか家庭の機能を評価するものか、租税負担の軽減か社会保障給付か、など様々な選択肢が提示されており、その歴史は「論点の宝庫」とも評される⁽⁶⁾。

本稿では、子ども手当の本格的制度設計に向けての議論に資するため、ドイツの児童手当制度の歴史の変遷を辿り、税制と融合した現在の制度を概観したのち、児童手当を含む家族政策の近年の動向も紹介する。

(1) 日本の児童手当制度の特質については、北明美「第 7 章 日本の児童手当制度とベーシック・インカム 試金石としての児童手当」武川正吾編著『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社, 2008, pp.160-193 が批判的考察として参考になる。なお、児童手当の支給内容の変遷については、鈴木克洋「現金給付型の子育て支援の現状と課題～児童手当制度を中心に～」『経済のプリズム』no.73, 2009.12, pp.1-16 が詳細でわかりやすい。

(2) 1970 年代後半から中央児童福祉審議会児童手当部会の委員を務めてきた飯野靖四帝京大学教授は、子ども手当の充実ぶりを「隔世の感がある」と評し、所得制限なしとなったことを歓迎している。飯野靖四「民主党の社会保障政策と財源問題」『週刊社会保障』no.2578, 2010.5.3-10, pp.64-69.

(3) 平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律 (平成 22 年法律第 19 号)

(4) 「平成 22 年度予算における子ども手当等の取扱いについて」(平成 21 年 12 月 23 日国家戦略担当・内閣府特命担当大臣、総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣合意)『全国厚生労働関係部局長会議 (厚生分科会) 資料』厚生労働省雇用均等・児童家庭局, 2010.1.15, pp.17-18. <<http://www.mhlw.go.jp/topics/2010/01/dl/tp0121-1v.pdf>>

(5) 日独を含む各国の制度の概要は、五十嵐恵「各国の児童手当制度概要 (平成 22 年 2 月版)」『調査レポート』2010.2.17 (事務用資料) を参照。北欧 5 か国については詳しくは、樋口修「北欧の子ども手当」『レファレンス』712 号, 2010.5, pp.53-70 を参照。

(6) 田中耕太郎「第 2 部 所得保障 第 7 章 家族手当」古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 4 ドイツ』東京大学出版会, 1999, p.131.

の助成措置が復活した。

I 児童手当制度と家族負担調整の歩み

1 児童手当制度の成立

(1) 民間主導の児童手当

ドイツ⁽⁷⁾の児童手当の淵源は、戦間期の民間主導の多子家庭対策に遡る。第一次世界大戦後、いくつかの産業において独自に調整金庫が設けられ、子どもの多い家庭に対する助成を開始した⁽⁸⁾。これは、扶養する家族を考慮に入れて労働報酬を支払う「家族給（家族賃金）」に否定的な立場から、別途、子どもの多い労働者の負担を調整することを目的とするものであった。事業主による任意の制度という点では、フランス等の家族手当の淵源と同様である。

その後、ナチス政権下で初めて、人口政策的な目的を有する「児童扶助（Kinderbeihilfe）」が導入された。1936年の導入当初は子どもが5人以上いる家庭を支給対象としたが、1941年からは子どもが3人以上いる家庭に拡大された⁽⁹⁾。この制度は、敗戦後の1945年、国家社会主義の人種立法と人口政策の要素が認められるとして、連合管理委員会により廃止された⁽¹⁰⁾。

戦後は、再び産業別・職業別の家族負担調整金庫が設立され、多子家庭に対する民間主導

(2) 児童手当の法制化

第二次アデナウアー（キリスト教民主同盟・社会同盟を中核とする）政権の下で、1954年11月、「児童手当の支給及び家族調整金庫に関する法律（児童手当法）」⁽¹¹⁾が制定され、翌1955年1月から施行された。この法律に基づく制度では、事業主の拠出金を財源とし、職業別同業者組合の加入者である被用者・自営業者・家族従業者を対象として、18歳未満（職業訓練中であれば25歳未満まで延長）の子が3人以上いる場合に、第3子以降の子1人につき月額25ドイツ・マルク（以下「マルク」とする）を支給する。拠出金の徴収と手当の支給は、各職業別同業者組合に設置される家族調整金庫が行う⁽¹²⁾。

この最初の児童手当は、①当事者の自己責任を国の責任に優先させる「補完性原則（Subsidiaritätsprinzip）」に従い、家族の負担は産業ごとに調整する、②児童手当は業績給を補足するものとみなす、の2つを根本原則としており、その費用は国でなく事業主が負担すべきものと考えられていた。しかし、この児童手当は、自営業者も対象とすること、家族調整金庫間で大規模な財政調整を行うことなど、これらの原

(7) 統一後のドイツは旧西独の制度を継承したため、本稿では、第二次世界大戦後は旧西独の歴史のみを辿る。

(8) 世界各国における児童（家族）手当制度の起源については、「児童手当制度について（中央児童福祉審議会児童手当部会中間報告）」1964.10.5（児童手当制度研究会監修『児童手当法の解説（四訂）』中央法規出版、2007、pp.266-310）に詳しいが、ドイツについては記述がない。この項の記述は、松本勝明『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向—』信山社出版、1998、p.277以下による。

(9) Bernd Schäfer, *Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung und empirische Analyse des bestehenden Systems und ausgewählter Reformvorschläge*, Frankfurt am Main; New York: P. Lang, c1996, S.75. 根拠法規は、Verordnung über die Gewährung von Kinderbeihilfen an kinderreiche Familien (KFV) vom 15. September 1935 (RGBl. I S.1160). 当初は一時金について定める命令だったが、1936年3月24日の改正 (RGBl. I S.252) により継続的な手当も可能となり、実施規則により詳細が定められた。さらに Kinderbeihilfen-Verordnung (KBV) vom 9. Dezember 1940 (RGBl. I S.1571) により、子が3人以上の家庭を対象とすることとなった。

(10) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Gerechtigkeit für Familien: zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Stuttgart: W. Kohlhammer, 2002, S.16.

(11) Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen (Kindergeldgesetz) vom 13. November 1954, BGBl. I S.333.

(12) 田中 前掲注(6), p.133.

則に矛盾する要素を初めから含んでいた。⁽¹³⁾

1955年1月の児童手当調整法⁽¹⁴⁾により、各社会保険の児童付加金・児童補助等の水準を児童手当の水準に合わせると共に、失業保険の受給者には連邦職業紹介・失業保険庁⁽¹⁵⁾の雇用事務所から児童手当が支給されることとなった。さらに1955年12月の児童手当補充法⁽¹⁶⁾により、1956年1月から、児童手当の支給対象がすべての親に拡大された⁽¹⁷⁾。職業別同業者組合の加入者でない被用者・自営業者・家族従業者は、自分の加入する法定災害保険から、また非就業者は特定の職業別同業者組合の家族調整金庫から児童手当が支給されることとなった⁽¹⁸⁾。なお、非就業者に対する給付の費用は連邦の負担とされた⁽¹⁹⁾。

(3) 公費負担の第2子児童手当の導入

同業者組合による給付を中心とする最初の児童手当制度は、連邦政府の期待に反して関係者に受け入れられなかった。児童手当法施行後数年のうちに、児童手当の支給は国の任務であると広く考えられていることが明らかとなり、政府は公費負担の方向に方針を転換した。⁽²⁰⁾

1961年7月の「第2子のための児童手当の支給及び児童手当金庫の設置に関する法律（児童手当金庫法）」⁽²¹⁾により、所得制限（年間所得

7,200マルク以下）付きとはいえ、第2子について、第3子以降と同額の「第2子児童手当」を支給する制度が創設された。従来の児童手当制度に上乘せする形である。この上乘せ分の財源は連邦政府の税財源で賄うこととし、給付主体として連邦職業紹介・失業保険庁に独立の公法上の機関「児童手当金庫」が設置された。⁽²²⁾

(4) 公費負担の児童手当制度の完成

1964年4月、並立する児童手当関係諸法を廃止して、現行の制度に直結する「連邦児童手当法⁽²³⁾」が制定された。この法律により、児童手当は財源を全額公費として、第2子以降（第2子については年間所得7,200マルク以下とする所得制限あり）を対象に支給されることとなった。支給額は子の出生順位によって異なる額（順位が下がるほど多くなる。表1参照）が定められた。また、この法律は連邦職業紹介・失業保険庁が「児童手当金庫」として連邦労働社会省の専門的指示のもとに執行すること、費用は連邦が負担することが定められた。

その後、所得限度額が段階的に引き上げられた後、シュミット（社会民主党・自由民主党連立）政権下で、1974年8月の連邦児童手当法改正⁽²⁴⁾により、1975年1月から支給対象となる子の範囲が第1子まで拡大され所得制限も撤廃された。

(13) Klaus Steinwender, *Das Kindergeld*, Stuttgart: W.Kohlhammer, 1963, S.3.

(14) Gesetz über die Anpassung der Leistungen für Kinder in der gesetzlichen Unfallversicherung, in den gesetzlichen Rentenversicherungen, in der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenfürsorge sowie in der Kriegsoferversorgung an das Kindergeldgesetz (Kindergeldanpassungsgesetz-KGAG) vom 7. Januar 1955, BGBl. I S.17.

(15) 後の連邦雇用庁（1969年7月～）、現在の連邦雇用エージェンシー（2004年1月～）である。

(16) Gesetz zur Ergänzung des Kindergeldgesetzes (Kindergeldergänzungsgesetz-KGEG) vom 23. Dezember 1955, BGBl. I S.841.

(17) 松本 前掲注(8), p.278; Steinwender, *op.cit.* (13), S.4.

(18) Steinwender, *ibid.*, S.15.

(19) Schäfer, *op.cit.* (9), SS.76-77. なお、ここで児童手当補充法の日付が1957年12月23日とされているのは誤りで、正しくは1955年12月23日。

(20) Steinwender, *op.cit.* (13), S.4.

(21) Gesetz über die Gewährung von Kindergeld für zweite Kinder und die Errichtung einer Kindergeldkasse (Kindergeldkassengesetz-KGKG) vom 18. Juli 1961, BGBl. I S.1001.

(22) 田中 前掲注(6), p.133 及び松本 前掲注(8), p.278 による。

(23) Bundeskindergeldgesetz (BKGG) vom 14. April 1964, BGBl. I S.265.

すなわち、このとき、18歳未満のすべての子を対象として支給するという今日の児童手当制度の基本形が完成したのである。支給額（月額）は、第1子50マルク、第2子70マルク、第3子以降120マルクとされた。この抜本改革により、

受給者（親など）は733万人（前年の3倍）、対象となる子の数は1407万人（前年の2.7倍）、年間支出総額は118億マルク（前年の3.6倍）に拡大した⁽²⁵⁾。

表1 児童手当の支給額の推移（1955年～2010年）

（単位：DM/€）

| 政権 | 適用期間 | 支給額（月額） | | | | |
|-----------------------|------------|-----------|----------|-----------|-----------|-------|
| | | 第1子 | 第2子 | 第3子 | 第4子 | 第5子以降 |
| アデナウアー (1949-63) | 1955.1.1- | - | - | 25 | | |
| | 1957.10.1- | - | - | 30 | | |
| | 1959.3.1- | - | - | 40 | | |
| | 1961.4.1- | - | 25* | 40 | | |
| エアハルト (1963-66) | 1964.1.1- | - | 25* | 50 | 60 | 70 |
| キージンガー (1966-69) | | | | | | |
| ブラント (1969-74) | 1970.9.1- | - | 25* | 60 | | 70 |
| シュミット (1974-82) | 1975.1.1- | 50 | 70 | 120 | | |
| | 1978.1.1- | 50 | 80 | 150 | | |
| | 1979.1.1- | 50 | 80 | 200 | | |
| | 1979.7.1- | 50 | 100 | 200 | | |
| | 1981.2.1- | 50 | 120 | 240 | | |
| | 1982.1.1- | 50 | 100 | 220 | 240 | |
| コール (1982-98) | 1983.1.1- | 50 | 70-100** | 140-220** | 140-240** | |
| | 1990.7.1- | 50 | 70-130** | 140-220** | 140-240** | |
| | 1992.1.1- | 70 | 70-130** | 140-220** | 140-240** | |
| | 1994.1.1- | 70 | 70-130** | 70-220** | 70-240** | |
| | 1996.1.1- | 200 | | 300 | 350 | |
| | 1997.1.1- | 220 | | 300 | 350 | |
| シュレーダー (1998-2005) | 1999.1.1- | 250 | | 300 | 350 | |
| | 2000.1.1- | 270 (138) | | 300 (153) | 350 (179) | |
| | 2002.1.1- | 154 | | | 179 | |
| メルケル (2005-) | 2009.1.1- | 164 | | 170 | 195 | |
| | 2010.1.1- | 184 | | 190 | 215 | |

(注) 支給額の単位は2000.1-までDM、2002.1-以降€。2000.1-の支給額のみ比較のために括弧内にユーロ換算（1€ = 1.955833 DM）した額を表示。*一定の所得額を超える者には支給されない。**所得額により減額して支給される。政権の欄の網かけは、社会民主党主導の政権を示す。

(出典) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Gerechtigkeit für Familien: zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Stuttgart: W. Kohlhammer, 2002, S.23 (ただし、30DMへの引上げを9月1日からと記しているのは誤り。改正法 (BGBl. 1957 I S.1061) を参照)；“8.14A Entwicklung des Kindergeldes,” Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Statistisches Taschenbuch 2009: Arbeits- und Sozialstatistik*, Stand: Juni 2009; Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S.3950) に基づき、筆者作成。

(24) Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Einkommensteuerrreformgesetz-EstRG) vom 5. August 1974, BGBl. I S.1769による。

(25) „8.14 Kindergeld,“ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Statistisches Taschenbuch 2009: Arbeits- und Sozialstatistik*, Stand: Juni 2009. 上記データには、公務員分は含まない。支出総額には、児童手当の支給額の他に管理費も含まれる。

2 家族負担調整と児童控除制度

(1) 家族負担調整という概念

このような児童手当制度を理論的に支えてきたのが、「家族負担調整 (Familienlastenausgleich)」という概念である。ドイツでは、基本法 (憲法) 第 6 条に、婚姻と家族は国の特別な保護を受けることが定められており、社会法典第 1 編第 6 条には、「子を扶養する義務を負う者又は子を扶養する者は、そのことによって生じる経済的負担の軽減を求める権利を有する」と明記されている。判例や文献においては、「国による移転給付であって、家族の存在に関連づけられたもの、特に子に関連した支出に対する調整となるもの」がこの概念によって説明されている⁽²⁶⁾。なかでも児童手当と税制上の児童控除 (所得控除) は、その二本柱とみなされてきた⁽²⁷⁾。

(2) 家族負担調整の目的

家族負担調整には、①水平的調整 (「課税についての公正性」) と②垂直的調整 (「需要についての公正性」) の 2 つの目的があると言われる。①は、同一所得水準内において、子のいる者の租税負担を、子のいない者との間で調整することである。同じ所得であっても子のいる者の租税負担能力は子のいない者よりも小さくなるか

らである。②は、子にかかる費用の負担の重い低・中所得の多子家庭に対し、経済的に支援することである。

①のためには、子の扶養のために必要な所得を課税対象から外すことが考えられる。しかし、この措置によっては②の目的は達成されない。②の目的を達成するためには、児童手当制度、しかも低所得者により多く支給され、高所得者には支給が制限されるような児童手当制度が求められる。限られた財政のもとでどちらも無限に引き上げることができない以上、①と②の目的と手段は両立しがたいように思われる。①と②のどちらを優先させるべきか、公正な家族負担調整をめぐる激しく対立する議論が、1996 年に児童手当と児童控除が一体化されるまで続くこととなった。⁽²⁸⁾

(3) 児童控除と児童手当の変遷

税法上の児童控除 (所得控除) は、児童手当制度より早く 1920 年にライヒ所得税法によって導入され、ナチス政権下でも維持され⁽²⁹⁾、敗戦後の占領下では 1946 年から子 1 人あたり 400 ライヒスマルクの控除が認められた⁽³⁰⁾。西ドイツ建国後の 1950 年には第 1 子 400 マルク、第 2 子 250 マルク、第 3 子以降 700 マルク

⁽²⁶⁾ Dagmar Felix, „§ 30 Familienlastenausgleich,“ Bernd von Maydell et al. (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S.1262. なお、「家族負担調整」に国によるもの以外を含める場合もある。Max Wingen, *Familienpolitik: Grundlagen und aktuelle Probleme*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1997, S.182 参照。

⁽²⁷⁾ 広義の家族負担調整には、このほか、疾病保険及び介護保険での負担を伴わない子ども被保険者の扱い、年金保険及び災害保険の遺児年金、幼稚園児・児童生徒・大学生のための災害保障、扶養義務のある子がいる場合の失業手当の支給率の割増、求職者のための基礎保障の給付及び社会扶助における子どもの考慮、住居手当・住宅建設及び持家促進措置における子どもの考慮、私的高齢年金の加算額の子どもの数による段階づけ、家族のための値引き・割引等がある。Gerhard Bäcker et al., *Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland, Bd. 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste*, 4., grundlegend überarbeitete und erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, SS.295-296 による。

⁽²⁸⁾ *ibid.*, SS.296-299. ただし、両方の措置が必須という訳ではなく、②を目指す措置が充実していて①を内包している場合には、①のための措置をあらためてとる必要はないという見解もある。Wingen, *op.cit.* (26), S.183.

⁽²⁹⁾ Viola Gräfin von Bethusy-Huc, *Familienpolitik: aktuelle Bestandsaufnahme der familienpolitischen Leistungen und Reformvorschläge*, Tübingen: Mohr, 1987, S.61.

⁽³⁰⁾ 連合国管理委員会法第 12 号 (*Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland*, Nr.4, 28. Februar 1946, S.60) の税制改正による。倉田賀世『子育て支援の理念と方法—ドイツ法からの視点—』北海道大学出版会, 2008, p.206 も参照。

の控除が認められ、その後、段階的に引き上げられた。児童手当が導入された1955年には第1子と第2子720マルク、第3子以降1,680マルクに、1962年からは第1子1,200マルク、第2子1,680マルク、第3子以降1,800マルクに引き上げられている(表2参照)。児童手当が多子家庭に対する給付という性格を長い間払拭できなかったのに対し、児童控除は第1子から認められていたため、当初、家族負担調整の中心

的役割を担っていた⁽³¹⁾。

1975年、シュミット(社会民主党・自由民主党連立)政権下で、第1子からの児童手当が実現されると同時に、児童控除制度は廃止され、家族負担調整は児童手当に一本化された。このとき、児童手当の支給額は、それまで中高所得層が享受していた児童控除による減税額に見合う水準まで引き上げられた。その後、児童手当は、第2子以降の支給額が段階的に引き上げら

表2 児童控除額の推移(1950年～2010年)

(単位: DM/€)

| 政権 | 適用期間 | 児童控除(年額) | | |
|-----------------------|-------|---------------|-------|-------|
| | | 第1子 | 第2子 | 第3子以降 |
| アデナウアー (1949-63) | 1950- | 400 | 250 | 700 |
| | 1954- | 600 | | 840 |
| | 1955- | 720 | | 1,680 |
| | 1957- | 720 | 1,440 | 1,680 |
| | 1958- | 900 | 1,680 | 1,800 |
| エアハルト(1963-66) | 1962- | 1,200 | 1,680 | 1,800 |
| キージンガー(1966-69) | | | | |
| ブランド(1969-74) | | | | |
| シュミット(1974-82) | 1975- | - | | |
| コール (1982-98) | 1983- | 432 | | |
| | 1986- | 2,484 | | |
| | 1990- | 3,024 | | |
| | 1992- | 4,104 | | |
| | 1996- | 6,264 | | |
| | 1997- | 6,912 | 6,264 | |
| | 1998- | 6,912 | | |
| シュレーダー (1998-2005) | 2000- | 9,936 (5,080) | | |
| | 2002- | 5,808 | | |
| メルケル (2005-) | 2009- | 6,024 | | |
| | 2010- | 7,008 | | |

(注) 控除額の単位は2000-までDM、2002-以降€。2000-の控除額のみ比較のため括弧内にユーロ換算(1€ = 1.95833 DM)した額を表示。政権の欄の網かけは、社会民主党主導の政権を示す。

(出典) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Gerechtigkeit für Familien: zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Stuttgart: W. Kohlhammer, 2002, S.22; Bundesministerium der Finanzen, *Datensammlung zur Steuerpolitik*, Ausgabe 2008, S.56 (http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/sid_E36FBBF72BE0E39E828FF1C5BB8EB69E/DE/BMF__Startseite/Service/Broschueren__Bestellservice/Steuern/20220__Datensammlung__zur__Steuerpolitik__08.property=publicationFile.pdf); Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S.3950) に基づき、筆者作成。

(31) 松本 前掲注(8), p.281.

れ、1982年からは月額第1子50マルク、第2子100マルク、第3子220マルク、第4子以降240マルクとなった(表1参照)。

しかし、児童控除制度の廃止に対しては、多数の憲法異議が提起された。1982年秋、政権交代が起こり、コール新政権(キリスト教民主同盟・社会同盟・自由民主党連立)のもとで、1983年から児童控除制度が復活したが、その背景には、廃止を違憲とした1982年11月3日の連邦憲法裁判所の判決があった⁽³²⁾。復活当初の控除額は子1人につき432マルクであったが、1986年からは2,484マルクと大幅に引き上げられた(表2参照)。他方、児童手当は、児童控除制度の復活に伴って支給額が切り下げられることはなかったが、1975年以降の失業者の増加による国の財政悪化に対応して、第2子以降についての受給に関し、所得限度額を超えると超過額に応じて支給額が減額される仕組み(ただし一定の基礎支給額は保障)が導入された。また、特別の要件なしに支給対象となる子の年齢が満16歳未満に引き下げられた。

1986年に税制上の児童控除が大幅に拡大された際には、その恩恵を十分に受けられない低所得家庭のために、その所得に応じた児童手当の割増制度が設けられ⁽³³⁾、1996年の家族負担調整の一体化まで存続した。このように様々な配慮がなされたが、この新たな家族負担調整制度に対しても不満を持つ家族から、多数の訴訟が提起された。

3 家族負担調整の一体化

(1) 家族負担調整をめぐる対立とその解消

以上でみたように、家族負担調整は、児童

控除と児童手当という2方式が並立して行われてきたが、いずれに重点を置くかはその時々々の政権党の志向が大きく影響している。キリスト教民主同盟・社会同盟は児童控除を重視してきたが、再分配政策を重視する社会民主党は、累進課税のもとで高額所得者に有利に働く児童控除制度にはもともと批判的であって、児童手当を中心とする制度を主張し、同党の政策を本格的に展開した1975年から1982年の時期には児童控除を廃止した。それどころか、社会民主党にとっては所得によって支給額の逡減する児童手当制度が本来好ましかったが、連立を組む自由民主党の反対でこれを実現できなかったと言われている⁽³⁴⁾。

1983年以降の新しい家族負担調整制度に対して1990年以降次々と下された一連の違憲決定を受けて、1995年に家族負担調整制度の抜本改革が行われることとなった。翌1996年から家族負担調整は一体化され、児童手当と児童控除のどちらか有利な方が適用される「オプション・モデル」に改められることとなったのである。この改革において、児童手当の支給額と児童控除額は大幅に引き上げられ、特別の要件なしに児童手当の支給対象となる子の年齢が、再び満18歳未満に戻された。児童手当の割増と所得制限も廃止された。

(2) 最低生活費をめぐる1990年の連邦憲法裁判所決定

1990年5月29日の連邦憲法裁判所の決定⁽³⁵⁾で問題となったのは、受給権者及びその配偶者の所得に応じて児童手当を減額する制度である。連邦憲法裁判所は、「人に値する生存のための最

⁽³²⁾ 甲斐素直「34 児童控除と最低生活費を上まわる課税」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅲ』信山社出版、2008、p.200参照。判決はBVerfGE 61, 319。なお、連邦憲法裁判所の裁判(Entscheidung)には、口頭弁論に基づく判決(Urteil)と書面手続に基づく決定(Beschluß)とがあるが、その法的効力に違いはない。工藤達朗編『ドイツの憲法裁判—連邦憲法裁判所の組織・手続・権限』中央大学出版部、2002、pp.157-158参照。

⁽³³⁾ Elftes Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 27. Juni 1985, BGBl. I S.1251による。1986年から月額最高46マルク(限度額は1990年から48マルク、1992年から65マルクに引上げ)が上乗せして支給された。Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(Hrsg.), *op.cit.* (10), S.23参照。

⁽³⁴⁾ *ibid.*, S.25.

低条件を調達するために必要な範囲で、国は納税義務者の所得を非課税にしておかなければならない」という原則を示し、この「最低生活費 (Existenzminimum)」への非課税原則は、納税義務者本人のみならず家族の分を含めて高額所得者にも及ぶとした⁽³⁶⁾。

この決定で特筆すべきは、児童手当について、社会保障給付と税負担軽減機能という二面性を併せ持つという見解が示されたことである。すなわち、児童手当は1974年末まではもっぱら社会保障給付の性格を与えられていたが、児童控除の廃止により1975年からは同時に税負担軽減機能も有することとなり、1983年に児童控除が復活した後もこれを有し続けていたと見るのである。そして社会保障給付としての児童手当については立法者の自由な設計に委ねられているとして違憲性を認めなかったものの、所得によって支給額が削減される1985年末までの児童手当について、憲法上要請される税負担軽減機能を果たしていなかったため違憲であるとの判断を示した。さらに、1992年9月25日の決定⁽³⁷⁾において、立法者に対し、1996年度から効力を有する新規定を制定する義務を課した。

(3) 所得税法に基づく家族履行調整

この決定を受けて制定された1996年租税法⁽³⁸⁾により、児童手当は、子の最低生活費への課税免除を実現するための毎月の税の還付として、所得税法に位置づけられることとなった⁽³⁹⁾。すなわち、所得税法中に、従来の家族負担調整の概念を発展させた「家族履行調整 (Familienleistungsausgleich)」⁽⁴⁰⁾の規定 (第31条) と、児童手当に関する規定 (第10章: 第62条~第78条) が新設されたのである。児童手当を定める中心的法規は所得税法となり、連邦児童手当法は、特定の国外居住者や孤児のような特別な場合の児童手当 (いわゆる「残余の児童手当」) について定める法律に改められた⁽⁴¹⁾。

所得税法の新しい第31条には、「児童の最低生活費の額の所得額については、第32条に規定する児童控除又は第10章に規定する児童手当によって税を免除する。児童手当は、このために必要でない範囲において、家族に対する助成となる。進行中の暦年においては、税の還付として児童手当が毎月支給される。」と定められた。家族履行調整の一体化が所得税法上に明記されたことになる。家族履行調整は、児童控除と児童手当のいずれかにより行われること

(35) BVerfGE 82, 60. 日本語による紹介は、岩間昭道「31 所得に応じた児童手当の削減と最低生活費非課税の原則」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例II (第二版)』信山社出版, 2006, pp.203-208 など。

(36) 甲斐 前掲注(32), p.201.

(37) BVerfGE 87, 153.

(38) Jahressteuergesetz 1996 vom 11. Oktober 1995, BGBl. I S.1250.

(39) Dagmar Felix, *Kindergeldrecht, Kommentar*, München: Beck, 2005, S.26. 「政府税務調査会海外調査報告書 (ドイツ、イギリス、オランダ)」2009.8.6, pp.11-12 (<http://www.cao.go.jp/zeicho/siryoku/pdf/sg5kai5-2.pdf>) によれば、連邦財務省の担当者は、連邦憲法裁判所の判決は児童控除額の引上げを命じているに過ぎず、児童手当と児童控除の一体化は制度の柔軟性を高めようという政治的意思によると説明している。一体化の根拠が十分に説得的でないことについては、Felix, *ibid.*, S.30でも指摘されている。他方で、当時の連邦財務庁の担当者による論文では、連邦政府は、児童控除と児童手当の二重システムは家族のための政策の「王道」であり続けると見ており、二重システムを今後も維持すると述べられている。Heinz-Gerd Horlemann, „Der Familienleistungsausgleich ab 1996: rechtspolitischer Hintergrund und Ausgestaltung der Neuregelung,“ *Betriebs-Berater*, 1996, SS.186-190.

(40) 田中 前掲注(6), p.139では「家族給付調整」と訳されているが、本稿では倉田賀世「社会保障給付体系における児童手当の位置づけ—要保障事故としての子育て—」『社会保障法』no.21, 2006, pp.198-209に倣い「家族履行調整」とする。

(41) Ronald Hönsch, *Erziehungs- und Kindergeldrecht: Erläuterungen für die Praxis*, 3. Aufl., Neuwied: Leuchterhand, 1998, S.121; Felix, *op.cit.* (39), S.28; 田中 前掲注(6), p.140.

となった。

法案を審査した連邦議会財政委員会の報告書は、児童控除と親の所得に依らない児童手当の選択制の導入により「家族負担調整」を「家族履行調整」へと発展させて、根本的に新しい体制を作るものであると説明している⁽⁴²⁾。「家族負担調整」が子を「負担」としてとらえる表現であるのに対し、「家族履行調整」には、家族が社会のために特別に履行している、子の養育という仕事を評価する⁽⁴³⁾という、積極的な意味合いがある。

家族履行調整の一体化と共に、その執行を全面的に税務行政機関に移すこと（税務署方式）が目論まれたが、税務行政を所管する各州財務省の反対が強かったため実現できず、児童手当の支給額の決定等の事務は連邦雇用庁のもとに設置される「家族金庫」（従来の「児童手当金庫」を改称）が連邦財務庁（現「連邦中央税務庁」）の監督のもとに税務行政機関として執行するという変則的な方式が取られることとなった⁽⁴⁴⁾。

(4) 最低生活費の報告制度

違憲決定への対応において大きな課題となったのが、非課税とする最低生活費の額をいかに客観的に算定するかであった。最低生活費

の水準についての報告の必要性とその継続をめぐる議論の末、1995年2月2日、連邦政府の「1996年の児童と家族の最低生活費の額に関する報告」⁽⁴⁵⁾がさしあたり1回限りの報告書として連邦議会に提出された⁽⁴⁶⁾。

その後、連邦議会は、1995年6月2日、1996年租税法案の可決と同時に、連邦政府に対し2年毎に成人及び子の所得税を免除すべき最低生活費の額を報告するよう求める決議を採択した⁽⁴⁷⁾。これを受けて、全国共通の児童1人あたりの最低生活費の額を連邦政府が連邦議会に定期的に報告する制度が確立した。最低生活費の額は、社会扶助法上の最低需要額（Mindestbedarf）を基礎として算定される。この額を最低基準として税法上の控除額が定められることになるが、政治的決定によって、これより高い控除額を定めることも可能である⁽⁴⁸⁾。

また、1996年租税法案の可決の際には、今後、児童控除額を引き上げる際には児童手当の支給額もこれに応じて引き上げるとする決議も採択された⁽⁴⁹⁾。児童控除と児童手当のこのような関連付けは、憲法上要請されたものでなく、政治的意思によるものと言われる⁽⁵⁰⁾。

なお、児童控除の範囲は、1998年11月10日の連邦憲法裁判所の違憲決定⁽⁵¹⁾を受けた

(42) BT-Drucksache 13/1558（連邦議会財政委員会の第一次報告書）、S.7。「家族履行調整」に関する規定は、政府与党が連邦議会に提出した原法案（BT-Drucksache 13/901）にはなかったが、連邦財務省の作成した骨子とたたき台に基づき、同委員会が法案に加えることを勧告した。同法案の審議過程についてより詳しくは、Alfred Kruhl, „Jahressteuergesetz 1996“ in der parlamentarischen Beratung: Schilderung des Ablaufs bis Ende April 1995, *Betriebs-Berater*, 1995, SS.1161-1170; Alfred Kruhl, „Jahressteuergesetz 1996“ in der parlamentarischen Beratung: Schilderung des Ablaufs ab 1.5.1995 bis zum Ende des 1. Vermittlungsverfahrens, *Betriebs-Berater*, 1995, SS.1669-1676 を参照。

(43) BT-Drucksache 13/1558, S.155.

(44) 田中 前掲注(6), p.141; 「政府税務調査会海外調査報告書（ドイツ、イギリス、オランダ）」 前掲注(8)

(45) BT-Drucksache 13/381. 1994年1月20日の連邦議会決議に基づいて提出された。

(46) „Zehn Jahre Existenzminimumbericht-eine Bilanz,“ *Monatsbericht des BMF*, Oktober 2005, S.49.

(47) BT-Plenarprotokoll 13/42 vom 2. Juni 1995, S.3410(D). 決議の内容はBT-Drucksache 13/1558, *op.cit.* (42), S.13 参照。

(48) „Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010(Siebenter Existenzminimumbericht),“ *Monatsbericht des BMF*, Dezember 2008, S.86.

(49) BT-Plenarprotokoll, *op.cit.* (47)

(50) „Zehn Jahre Existenzminimumbericht-eine Bilanz,“ *op.cit.* (46), S.51.

1999年の所得税法改正⁽⁵²⁾により2000年からは従来の最低生活費(6,912マルク)に加えて養育費(3,024マルク)も、さらに2001年の所得税法改正⁽⁵³⁾により2002年からは最低生活費(3,648ユーロ)に加えて養育・教育・職業教育費(2,160ユーロ)も認めるように改められた。しかし、実際の支出を伴わない場合(例えば、子を保育施設に預けずに親が自分で養育する場合など)にも一律に認められるこのような控除に対しては強い批判がある⁽⁵⁴⁾。

II 現行の児童手当制度の概要

1 根拠法規

児童手当の根拠法は、連邦児童手当法⁽⁵⁵⁾と所得税法⁽⁵⁶⁾である。所得税法では、第31条が家族履行調整、第32条が児童控除、第10章(第62条~第78条)が児童手当に関する規定である。

所得税の納付義務が無制限に課せられる者(基本的には国内居住者及び在外勤務のドイツ公務員)及びそのように扱われる者(越境通勤者等)には、所得税法の規定が適用される。したがって、連邦児童手当法の規定は、所得税法の適用を受けない者(大抵の場合、国外居住者)の受給について定める補足的な規定と見ることができる。両法の支給要件が満たされる場合(それぞれの支給要件を満たす受給権者がいる場合)には、所得税法に基づく請求権が優先される⁽⁵⁷⁾。

適用対象の違いを除けば、両法の規定内容はほとんど同じである。1995年に児童手当に関する規定が所得税法に設けられて以来、連邦児童手当法の存在意義は限られたものとなった。児童手当の99%以上は所得税法に基づいて支給されている⁽⁵⁸⁾。

(51) BVerfGE 99, 216. 日本語文献としては、齋藤純子「子育て控除の拡大を求める連邦憲法裁判所判決」『ジュリスト』no.1154, 1999.4.15, p.4; 手塚和彰「ドイツ連邦憲法裁判所「児童扶養控除」違憲決定の波紋」『ジュリスト』no.1173, 2000.3.1, pp.111-115がある。

(52) Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I S.2552による。

(53) Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16. August 2001, BGBl. I S.2074による。

(54) 例えば、Ute Sacksofsky, „Steuerung der Familie durch Steuern,“ *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, SS.1896-1903; Roman Seer und Volker Wendt, „Familienbesteuerung nach dem so genannten “Gesetz zur Familienförderung” vom 22.12.1999,“ *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, SS.1904-1911; Susanne Tiedchen, „Zur steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungs- und Kindererziehungskosten,“ *Betriebs-Berater*, 1999, SS.1681-1685など。

(55) 2009年1月28日の新法文は Bekanntmachung der Neufassung des Bundeskindergeldgesetzes vom 28. Januar 2009, BGBl. I S.142. その後の改正は以下のとおり。Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz-DneuG) vom 5. Februar 2009, BGBl. I S.160による公務員法制改革に伴う改正。Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. I S.416による改正で、2009年に限り児童ボーナスを支給する規定を創設。Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz) vom 16. Juli 2009, BGBl. I S.1959による改正で、子自身の所得限度額を上げ。Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22. Dezember 2009, BGBl. I S.3950による改正で、児童手当の支給額を上げ(2010年1月から)。

(56) 2009年10月8日の新法文は Bekanntmachung der Neufassung des Einkommensteuergesetzes vom 8. Oktober 2009, BGBl. I S.3366. その後、Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22. Dezember 2009, BGBl. I S.3950による改正で、児童控除の額を上げ(2010年1月から)。

(57) 連邦児童手当法第2条第4項第1文による。

(58) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht*, 6. Aufl., Nürnberg: BW Bildung und Wissen, 2009, S.865.

2 制度の概要

(1) 児童手当の趣旨・目的

連邦児童手当法には、児童手当の趣旨や目的に関する規定はない。所得税法においては、第31条「家族履行調整」に、「養育及び教育又は職業教育のための需要を含む、児童の最低生活費の額⁽⁵⁹⁾の所得額」に対する所得税の課税免除を、児童のための控除又は児童手当によって行うと定められていることから、児童手当は、第一に、子の養育・教育・職業教育費を含む最低生活費に課税しないことによって生じる利益の還付(①)である。次に、児童手当の額がこの還付分を超える場合には、その額は、家族のための助成となると定められていることから、還付額を超える分は家族に対する助成措置(②)と考えられる。①については、当該受給者(親)が子の最低生活費を負担していることが前提となると思われる。②については、家族の果たしている機能そのものへの助成措置と考えられる。

児童手当の用途自体について特に制限する規定はないが、一般に、児童手当を含む家族履行調整は、子のために各家庭が負う経済的その他の負担の一部を軽減するためのものと説明されている。ただし、家庭の負担のすべてを調整することは目的とされていない。さらに、「家族履行調整」という用語に象徴されているように、家族の果たしている役割を認め、経済的支援により、とりわけ経済的に困難な状況にある場合に、子どもを持つという決定をしやすくすることも目的とされている⁽⁶⁰⁾。

(2) 児童手当の支給対象・支給要件

児童手当の支給の基本原則は、端的に言う

と、「国内に居住する者は、独立していない子について児童手当の支給を受ける」ということである⁽⁶¹⁾。

児童手当の請求権は、基本的には子自身に認められるものでなく、子を扶養している者(大抵の場合、親)に対して認められる。児童手当は、基本的には、子がいるという事実のみに基づいて支給される。要件を満たすすべての自然人に受給が認められるが、法人は、親子関係を持ち得ないため、たとえ子の生計について全面的に面倒を見ている場合でも、請求権を有しない⁽⁶²⁾。

(i) 受給権者の範囲

① 国内居住(居住国原則)

受給権者の最も基本的な要件は、国内に居所又は通常滞り場所を有していること(以下、「居住していること」とする)である。ドイツ国籍は要件とされていない。国籍よりもむしろ自由移動の権利の有無によって取扱いが異なり、自由移動の権利を有しない外国人については、国内への長期滞在を保障する要件が追加的に課せられる。

以前はこれら自由移動の権利を有しない外国人もドイツ人と同様に、「国内居住」を要件として児童手当を受給することができたが、1989年の法改正⁽⁶³⁾により、主に庇護申請者をターゲットとして、外国人法に定める滞在資格⁽⁶⁴⁾を有しない外国人については、長期にわたり国外退去のおそれがなく、1年以上滞在していることを条件としてのみ支給を認めることとされた。さらに1993年に、ドイツに長期に滞在することが期待できる外国人のみに支給を限定するという趣旨⁽⁶⁵⁾で法改正⁽⁶⁶⁾が行われ、

⁽⁵⁹⁾ 前述の2001年改正により「養育及び教育又は職業教育のための需要を含む」という文言が挿入された。

⁽⁶⁰⁾ Hönsch, *op.cit.* (41), S.123.

⁽⁶¹⁾ Ludwig Schmidt und Walter Drenseck (Hrsg.), *Einkommensteuergesetz*, 28., völlig neubearbeitete Aufl., München: Beck, 2009, S.2410.

⁽⁶²⁾ *ibid.*, S.2411.

⁽⁶³⁾ Zwölftes Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 30. Juni 1989, BGBl. I S.1294.

これら外国人には、1994年以降、滞在資格のうち「滞在権」又は「滞在許可」の保有が必要条件として課せられることとなった。その結果、多数の難民が児童手当の支給対象から排除されることとなった⁽⁶⁷⁾。ただし、連邦憲法裁判所の2004年の2つの違憲決定を受けた2006年の法改正⁽⁶⁸⁾により、これら難民も一律に排除するのではなく、長期の滞在看込まれる場合には受給資格を認める方向で、よりきめ細かな規定に改められている。

[ドイツ人]

ドイツ人は、ドイツ国内に居住していることが基本的な受給要件である。

[自由移動の権利を有する EU 若しくは欧州経済領域の加盟国⁽⁶⁹⁾又はスイスの国民]

EU 若しくは欧州経済領域の加盟国又はスイスの国民であって、自由移動の権利を有する外国人は、ドイツ国内に居住していることが基本的な受給要件である。

[自由移動の権利を有しない外国人]

これに対し、自由移動の権利を有しないその他の外国人は、基本的には、ドイツ国内に長期に滞在すると見込まれることが要求される。現行の滞在資格制度において具体的に求められるのは、「定住許可」又は職業活動の権利を伴う「滞在許可」である⁽⁷⁰⁾。ただし、職業活動の権利を伴う滞在許可を有していても、その滞在許可が、大学教育・職業教育のために付与された場合、期限付きの就労のために付与された場合（季節労働者、製造請負契約による被用者、ドイツに一時的に派遣された被用者など）、故国における戦争を理由として特別な政治的利益のため又は過酷な状況・一時的保護・人道上の理由（庇護権者又は難民としての認定が確定した場合を除く）により付与された場合は認められないが、過酷な状況・一時的保護・人道上の理由（庇護権者又は難民としての認定が確定した場合を除く）により滞在許可が付与さ

(64) 当時の外国人法では「滞在権 (Aufenthaltsberechtigung)」及び「滞在許可 (Aufenthaltsurlaubnis)」の2種類のみ。1990年の新外国人法により、滞在資格 (Aufenthaltsgenehmigung) は、一時的滞在のための「滞在認可 (Aufenthaltsbewilligung)」と人道上の理由等による滞在のための「特別滞在権 (Aufenthaltsbefugnis)」を加えた4種類となった。石井五郎「ドイツの外国人法」『外国の立法』vol.34 no.1/2, 1995.7, pp.159-207を参照。これに合わせて連邦児童手当法の規定も改正されている。Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990, BGBl. I S.1354のArtikel 9参照。さらに2004年の滞在法によって現在の滞在資格制度に簡素化された。後掲注(70)を参照。

(65) BT-Drucksache 12/5502 (法案), S.44.

(66) Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1.SKWPG) vom 21. Dezember 1993, BGBl. I S.2353による連邦児童手当法改正。

(67) Matthias Schnath, „Verfassungsrechtliche Grenzen der Benachteiligung von Ausländern am Beispiel von Kindergeld,“ Klaus Barwig et al. (Hrsg.), *Sozialer Schutz von Ausländern in Deutschland: Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1996*, Baden-Baden: Nomos, 1997, SS.375-394. 判例及び立法によって外国人の請求権が次第に制限されていく過程（ただし1994年法まで）については、Dagmar Felix, „Kindergeldansprüche von Ausländern nach dem Bundeskindergeldgesetz,“ *ZAR: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 3/1994, SS.124-131が批判的に叙述している。

(68) Gesetz zur Anspruchsberechtigung von Ausländern wegen Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss vom 13. Dezember 2006, BGBl. I S.2915.

(69) EU加盟27か国とノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインの3か国。

(70) 「定住許可 (Niederlassungserlaubnis)」は、永続的な滞在資格である。「滞在許可 (Aufenthaltsurlaubnis)」は、滞在目的に応じて期間の定めがあるが、保有して5年間合法的に滞在すれば、一定の要件（生計の確保、年金保険料の拠出、ドイツ語の知識など）の下に定住許可が取得可能となる。高度な資格を有している場合など、入国時に「定住許可」を取得できる場合もある。詳しくは、戸田典子「ドイツの滞在法—「外国人法」からEU「移民法」へ」『外国の立法』no.234, 2007.12, pp.4-32を参照。

れた場合であっても、すでに3年以上合法的に、許容されて若しくは猶予（国外退去強制の一時的停止）⁽⁷¹⁾が与えられて国内に滞在している者が、権利を有して職業活動を行っているとき、社会法典第3編（雇用促進）に規定する継続的な金銭給付（失業手当等）を受給しているとき、又は親時間（育児休業）を取得中であるときは、請求権が認められる。難民又は庇護権者としての認定が確定した者は、ドイツ国民と同様に児童手当の請求権を有する。

[自由移動の権利を有しないが滞在要件を課せられない外国人被用者]

ドイツを含むヨーロッパの各国及び周辺諸国の間では、早くから、社会保障に関する協定が締結され、自国で働く相手国の被用者に対して一定の社会保障給付を保障してきた（労働国原則）。これらの国際協定は重層的に締結されており、国によっては複数の国際協定が給付の根拠となる。

現在、アルジェリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ、モロッコ、モンテネグロ、セルビア、トルコ⁽⁷²⁾、チュニジアの各国の国民である被用者（ドイツで失業保険加入義務を伴う就業を行っている者及び失業手当又は

疾病手当を受給している者）は、ドイツとの社会保障協定（又は児童手当協定）及び欧州共同体と地中海諸国との連合協定⁽⁷³⁾等に基づき、その滞在資格をあらためて問われることなく児童手当の請求権が認められる。

(ii) 子に関する要件

① 受給権者との関係

対象となる子は、まず、一親等の子（嫡出子、嫡出と宣言された子、非嫡出子、養子）である。次に、配偶者の子及び本人の孫も対象となるが、これらの子については受給権者が自分の家計に受け入れていることが必要である。さらに、一定の条件が満たされる場合には里子も対象となる。ただし、この場合には特に、受給権者が里子と家庭的な長期の絆によって結ばれており、自らの家計に受け入れていることが求められる。実親との間に保護・世話の関係が存続してはならない。家計に受け入れられているとは、子が受給権者の家族の共同の住居に恒常的に居住しており、そこで世話を受けている状態である。⁽⁷⁴⁾

② 国内居住（居住国原則）

子についてもドイツ国内居住が要件であ

(71) 滞在法第60a条。詳しくは、戸田 同上, p.17.

(72) トルコ人被用者については、ドイツとの社会保障協定の他、1980年9月19日の欧州経済共同体トルコ連合理事会決定(Nr.3/80)からも請求権が発生する。また、トルコ国民については、1953年12月11日の暫定欧州社会保障協定から、ドイツ国内に6か月滞在した後は請求権が発生する。*Dienstanweisung zur Durchführung des Familienleistungsausgleichs nach dem X. Abschnitt des Einkommensteuergesetzes (DA-FamEStG)*, Stand: Januar 2009, SS.17-18 (DA62.4.3) による。〈http://www.bzst.bund.de/003_menue_links/010_kindergeld/031_familienkassen/326_dienstanweisungen/001_DA-FamESt_2009.pdf〉

(73) アルジェリア人、モロッコ人、チュニジア人の被用者については、各国と欧州共同体の連合協定から請求権が発生する。例えば、ドイツで就業するアルジェリア国民は、欧州・地中海協定EUROPA-MITTELMEER-ABKOMMEN zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Demokratischen Volksrepublik Algerien andererseits 〈http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_265/l_26520051010de00020228.pdf〉に基づき、原則としてドイツ国民と同じ権利が認められる。なお、同協定の被用者概念はEUの規則1408/71号に基づくもので、社会保障制度のいずれか一つに加入していれば（従って、例えば任意加入の自営業者も）対象となる。

(74) Bundeszentralamt für Steuern und Familienkasse, *Merkblatt Kindergeld*, Stand: Januar 2010, SS.7-8. 〈http://www.arbeitsagentur.de/nn_26532/zentraler-Content/A09-Kindergeld/A091-steuerrechtliche-Leistungen/Allgemein/Merkblatt-Kindergeld-2010-23-02.html〉

るが、EU 法等により対象範囲が拡張され、EU 若しくは欧州経済領域の加盟国又はスイスに居住する子も一定の要件のもとに支給対象となる。ドイツ人を含む EU 市民の場合、EU 域内に居住する子が対象となるし、欧州経済領域の加盟国又はスイスの国籍の被用者・自営業者の場合、それぞれの国に居住する子が対象となる。滞在要件を満たすその他の国籍の外国人被用者の場合も、EU 域内に居住する子が対象となる。⁽⁷⁵⁾

例外的に、その他の国に居住する子であっても、二国間協定等により児童手当の支給が行われることがある（後述）。

ただし、二重受給は原則として認められない（後述）。

③ 年齢

子の年齢については、18 歳未満を原則とするが、失業者として求職中であれば 21 歳未満まで、職業訓練生のポスト不足のために職業教育を受けられない場合は 25 歳未満まで、職業教育中・一定のボランティア⁽⁷⁶⁾の活動中であれば 25 歳未満まで、25 歳未満のときに生じた障害のために自ら生計を維持できない場合は年齢制限なしに児童手当が支給される。職業教育とは、将来の職業に就くための教育と解され、職業教育のための措置は特定の職業目標を目指すもので、当該職業を行うのに必要で有用な知識・能力・経験を教えるものでなければならない。

18 歳以上の子については、本人の所得に関する条件がある。すなわち、本人の所

得が年間 8,004 ユーロ（2010 年現在）を超えた場合は、児童手当は支給されない。18 歳以上の子について請求する場合には、当該子のすべての所得を証明する書類、在学証明書、企業内職業訓練の種類と期間を証明する書類等の提出が求められる。

成年（満 18 歳）に達した既婚の子については、扶養義務が親から配偶者に移るため、基本的には支給されない。人生パートナー関係⁽⁷⁷⁾を登録した子も同様である。ただし、子自身や配偶者・人生パートナー等の扶養義務者の所得が少なく子の扶養が確保されないために、親が引き続き子の生活の面倒を見ている場合は、児童手当の請求権は存続する。⁽⁷⁸⁾

(iii) 支給申請

児童手当は自動的に支給されず、受給のためには書面による申請が必要である。

(iv) 請求権の競合と唯一の原則

1 人の子について受給が認められるのは 1 人のみである。複数の請求権が競合する場合には、児童手当は自分の家計に当該子を受け入れている親に、また、当該子が親と同居していない場合には、継続的に（より多くの）金銭による扶養を行っている親に支給される。両親が長期に別居しているのでない限り、受給権者をどちらの親にするかは、親の間で自由に決めることができる。出生順位が下位の子ほど支給額が多くなることから、複数の子がいる場合には、

⁽⁷⁵⁾ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht*, 7. Aufl., Nürnberg: BW Bildung und Wissen, 2010, SS.834-835.

⁽⁷⁶⁾ 青少年ボランティア法に定める「社会活動ボランティア年」「環境保護ボランティア年」（石井五郎「ドイツ非軍事役務法（Zivildienstgesetz - ZDG）」『外国の立法』no.217, 2003.8, pp.75-114 を参照）、EU の行動計画「行動する若者」、連邦経済協力開発省の指針に定めるボランティア活動「世界へ」、社会法典第 7 編に定める「あらゆる世代のボランティア」等（連邦児童手当法第 2 条第 2 項（d））。

⁽⁷⁷⁾ ドイツでは、同性カップルも「人生パートナー関係」の登録により婚姻と同様の権利を得られる。戸田典子「人生パートナーシップ法 同性愛の「結婚」を認めたドイツ」『外国の立法』no.212, 2002.5, pp.20-36 を参照。

⁽⁷⁸⁾ Bundeszentralamt für Steuern und Familienkasse, *op.cit.* (74), SS.9-17.

受給権者を分けるよりも1人の受給権者がまとめて受給した方が有利となる。⁽⁷⁹⁾

(v) その他の給付との関係

家族履行調整の給付は重複して支給されないのが原則である。法定災害保険の児童付加金 (Kinderzulage)、法定年金保険の児童補助 (Kinderzuschuss)、児童手当又はこれらの給付に相当する外国の給付、児童手当に相当する国際機関の給付の請求権が認められる子については、児童手当の請求権は認められない。

法定災害保険の児童付加金、法定年金保険の児童補助の支給額が児童手当の支給額を5ユーロ以上下回る場合には、支給額の差額が部分児童手当として支給される。また、EU、欧州経済領域の加盟国又はスイスで支給される家族給付の支給額がドイツの児童手当の支給額を下回る場合にも、支給額の差額が部分児童手当として支給されることがある⁽⁸⁰⁾。

(3) 児童手当の支給額と特別な給付

(i) 児童手当

児童手当の支給額は、子の出生順位により異なる。2010年1月以降、第1子及び第2子については月額184ユーロ、第3子は190ユーロ、第4子以降には215ユーロが支給される。受給権者の所得や経済状態にかかわらず、子の人数と子の出生順位のみを基準として支給される。特に子が18歳になるまでは特別の要件なしに支給されるので、家計にとっては安定的な所得として期待することができる。

なお、子の出生順位を決める際には、支

給対象となる子のみを考慮し、年齢等の理由により支給対象外となった子は除外する。つまり、子が4人いて、第1子が18歳以上となった場合、児童手当の給付額は、第2子を第1子、第3子を第2子、第4子を第3子として算定される。

自分よりも優先される受給権者がいるために、また他の類似の給付の請求権を有するために実際に児童手当を受給しない子も、出生順位に関して「計算上の子」としてカウントすることができる。その場合、実際に児童手当を受給する子の順位が繰り下げられるため、受給額においてより有利となる(出生順位が低いほど支給額が大きい)ため。

(ii) 児童付加給付

自らの生計は賅えるものの、同居する未婚の子(ただし満25歳未満)の生計を賅うには不足する所得しかない親に対し、子1人あたり最高140ユーロ(月額)の児童付加給付 (Kinderzuschlag) が支給される。この制度は、2005年1月、社会扶助(生活保護)制度の改革と同時に、子の扶養のために親が失業手当Ⅱ⁽⁸¹⁾の受給者に転落することを防止する目的で導入された。親の所得が家族全員の生計を賅える場合及び児童付加給付を受給しても失業手当Ⅱの受給を免れない場合には、児童付加給付は支給されない。

児童付加給付の支給要件は、①当該子のために親が児童手当(所得税法に基づいて支給されるものでも連邦児童手当法に基づいて支給されるものでもよい)を受給していること、②親の月収が最低所得限度額以上であること、③考慮の対象となる所得と資産が最高所得限度額以下であること、④家族の需要

(79) *ibid.*, SS.19-20.

(80) *ibid.*, S.21.

(81) 就労可能な生活困窮者に対する公費負担の給付。その受給者と生計を同じくする就労不能な被扶養者には「社会手当」が支給される。いずれも社会扶助制度改革によって創設された。詳しくは、戸田典子「失業保険と生活保護の間—ドイツの求職者のための基礎保障—」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.7-31を参照。

が児童付加給付の受給によりカバーされ、失業手当Ⅱや社会手当の請求権が生じないことである⁽⁸²⁾。実際の支給額は、親及び子自身の所得と資産によって決まる。

2008年10月から、②の最低所得限度額が、需要に応じた額から統一的な固定額（ひとり親600ユーロ、夫婦900ユーロ）に改められた。その結果、支給対象が拡大し、児童付加給付の支給総額は、2008年の約1.43億ユーロから2009年には約3.64億ユーロに増加した。⁽⁸³⁾

(iii) 児童ボーナス

2009年には、一時金として、2009年中に1か月でも児童手当の請求権を有した子について100ユーロの「児童ボーナス（Kinderbonus）」が支給された。

(4) 財政

児童手当の費用は全額公費により賄われ、連邦74%、州・地方自治体26%の割合で負担することになっている⁽⁸⁴⁾。事業主・被用者等の拠出はない。

児童手当の費用は、制度発足当初より、全額、連邦が負担してきた。一方、児童控除の適用により生じる所得税の減収は、所得税の配分割合に応じて連邦、州、地方自治体がそれぞれ

42.5%、42.5%、15%ずつ負担してきた。1996年の家族負担調整の一体化の際に、児童手当の大部分が所得税の還付として支給されることになると、州と地方自治体の負担が大幅に増大するとして、連邦と州の間で大問題となった。結局、州に対する売上税の配分率を引き上げることによって調整し、従来の負担割合を維持することで合意が成立した⁽⁸⁵⁾。

(5) 特別な場合

(i) 孤児（連邦児童手当法第1条第2項）

ドイツ国内に居住している孤児又は親の滞在場所を知らない子は、児童手当の請求権を有する第三者がいない場合には、自身が第1子のための児童手当を請求することができる。

立法の契機となったのは、親の死後、弟妹のために児童手当を受給していた孤児のケースであったが、孤児が自分の分を受給できないことは不公平であると受け止められ、1985年の改正により、親が死亡又は失踪し、親の代わりとなる者もない孤児一般に受給を認めるための規定が新設され、1986年から支給が開始された⁽⁸⁶⁾。子の扶養にかかる費用の負担軽減という、連邦児童手当法の本来の立法目的を超える規定である⁽⁸⁷⁾。

⁽⁸²⁾ Familienkasse, *Merkblatt Kinderzuschlag*, Stand: Januar 2010, S.3.

〈http://www.arbeitsagentur.de/nn_26532/zentraler-Content/A09-Kindergeld/A091-steuerrechtliche-Leistungen/Allgemein/Merkblatt-Kinderzuschlag-2010.html〉

⁽⁸³⁾ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.* (58), SS.870-871; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.* (75), SS.838-839.

⁽⁸⁴⁾ 森下昌浩「第5章 ドイツにおける国と地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』報告書』財務省財務総合政策研究所, 2006, p.333.

⁽⁸⁵⁾ Horlemann, *op.cit.* (39), S.189.

⁽⁸⁶⁾ Elftes Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 27. Juni 1985, BGBl. I S.1251による。この規定は連邦参議院の提案(BT-Drucksache 10/2886, Anlage 2)に基づき法案に盛り込まれた。Hönsch, *op.cit.* (41), S.190.改正の趣旨については、BT-Drucksache 10/3369(委員会の法案審査報告書), S.11を参照。

⁽⁸⁷⁾ Gerhard Igl, *Kindergeld und Erziehungsgeld: Bundeskindergeldgesetz, Bundeserziehungsgeldgesetz, Ländervorschriften, EG-Recht und Abkommensrecht: Textausgabe mit Erläuterungen*, 3. überarbeitete und erg. Aufl., München: Beck, 1993, S.14.

(ii) 外国居住者

受給権者がドイツ国内に居住していなくても、児童手当を受給できる場合がある。

まず、外国居住であっても、ドイツで無制限に所得税納付義務を負っている者（在外勤務のドイツ人公務員等）又は申請により無制限に所得税納付義務を負っている者として扱われる者（ドイツへの越境通勤者等）は、請求権を有する（所得税法第62条第1項第2号）。

次に、ドイツで無制限の所得税納付義務を負っていない場合でも、以下の者は、社会保障給付としての児童手当の請求権を有する（連邦児童手当法第1条第1項）。

- ・ 連邦雇用エージェンシーと保険義務関係にある被用者（ドイツ企業の外国子会社・支店への一時的な派遣者、例外的にドイツへの納税義務を負っていない越境通勤者等⁽⁸⁸⁾）
- ・ 開発援助者又は宣教師として活動している者
- ・ 国外の公的機関に派遣されて活動している官吏

さらに、EU法⁽⁸⁹⁾に基づき、EU加盟国に居住するEU加盟国の国民であって、ドイツの年金を受給している者は、外国の年金

を受給していないこと等を条件としてドイツの児童手当を請求することができる。孤児又は孤児の保護者がドイツの年金又は孤児手当を受給している場合も同様である。⁽⁹⁰⁾

(iii) ドイツ・EU・欧州経済領域・スイス以外に居住する児童

ドイツ、EU又は欧州経済領域の加盟国及びスイス以外の国に居住している子でも支給対象となる場合がある。

(a) 外国居住者との同居

前項の外国居住者のうち、在外勤務のドイツ人公務員等並びに開発援助者、宣教師及び国外の公的機関への派遣官吏と同居している子は、支給の対象となる（所得税法第63条第1項第3文、連邦児童手当法第2条第5項）⁽⁹¹⁾。

(b) 二国間協定

以下の7か国⁽⁹²⁾の国民は、ドイツで被用者として失業保険加入義務を伴う就業をしている（又は疾病保険若しくは失業保険の金銭給付を受けている）場合には、出身国に居住する子について、出身国とドイツとの二国間協定に基づいて児童手当を受給することができる。

⁽⁸⁸⁾ Gerd Berlebach, *Familienleistungsausgleich 1996: Gesetze, Begründungen, Kommentierung, Materialien*, Bonn: Stollfuß, 1996, S.165; Yvonne Heinke, „Kindergeld bei Entsendungen“, *Arbeit und Arbeitsrecht*, 2006, SS.478-481も参照。

⁽⁸⁹⁾ Verordnung (EG) Nr.883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit 第67条及び第68条。同規則は2010年5月1日発効。
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:DE:PDF>)

⁽⁹⁰⁾ Familienkasse, *Information für Rentner und Waisen, die eine deutsche Rente oder deutsche Versorgungsbezüge erhalten und Kindergeld beantragen (Art.67, 68 der Verordnung (EG) Nr.883/2004)*, Stand: Mai 2010. (<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld-Rentner-Waisen.pdf>)

⁽⁹¹⁾ Bernhard Hillmoth, *Kinder im Steuerrecht*, 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Aufl., Herne: Verlag Neue Wirtschafts-Briefe, 2009, SS.141-142; Felix, *op.cit.* (89), SS.186-187, 515. なお、Berlebach, *op.cit.* (88), SS.63, 168には、その他の外国居住者についても同居している子が支給対象となると読める記述がある。

⁽⁹²⁾ DA-FamEStG, *op.cit.* (72), S.62 (DA62.6.2)によれば、アルジェリアについても同様の措置があるように思われるが、アルジェリア・ドイツ間では欧州・地中海協定（前掲注⁽⁷³⁾参照）しか締結されておらず、同協定にはアルジェリア居住児童についての支給は定められていないため、アルジェリア居住児童については支給されない。家族金庫への照会に対する回答（2010年8月16日付）により確認済み。

表3 被用者の出身国居住児童に対する児童手当

| 国名 | 対象児童 | 支給額（月額） |
|--------------------------------------|--|----------------------|
| トルコ（注1） | 18歳未満（在学中、職業訓練中、障害者などの条件付き）の実子又はドイツでの就業開始まで同居していた配偶者の子 | 第1子 5.11€（10DM） |
| ボスニア・ヘルツェゴビナ、 コソボ、セルビア、モンテネグロ（注2） | | 第2子 12.78€（25DM） |
| | | 第3子・第4子 30.68€（60DM） |
| | | 第5子～ 35.79€（70DM） |
| | | |
| モロッコ（注3） | 第1子 5.11€（10DM） | |
| | 第2子～第6子 12.78€（25DM） | |
| チュニジア（注4） | 第1子 5.11€（10DM） | |
| | 第2子～第4子 12.78€（25DM） | |

（注1） Familienkasse, *Merkblatt über Kindergeld für türkische Staatsangehörige*, Stand: Januar 2010. <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld-tuerkisch.pdf>>

法的根拠は、Abkommen vom 30. April 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Türkei zur Änderung des Abkommens vom 30. April 1964 über Soziale Sicherheit vom 3. Januar 1972 (BGBl. II 1972, S.1 参照。1965年11月1日発効)。その後、同協定は Abkommen vom 28. Mai 1969 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Türkei über Soziale Sicherheit vom 13. September 1965 (BGBl. II 1965, S.1169 参照。1972年8月1日発効) により改定。さらに Zwischenabkommen vom 25. Oktober 1974 zur Änderung des Abkommens vom 30. April 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Türkei über Soziale Sicherheit vom 1. April 1975 (BGBl. II 1975, S.373 参照。1975年8月22日に同年1月1日に遡って発効) により改定。なお、この協定の締結以前は、暫定的に 1963年7月11日の児童手当金庫法第5次施行規則 (BGBl. I S.459) により、同法適用範囲内で就業するドイツ人及びトルコ人の被用者は、トルコ居住の場合も、またトルコ居住の子についても児童手当を支給することが定められていた (1963年6月1日～1965年末適用)。

（注2） Familienkasse, *Merkblatt über Kindergeld für Staatsangehörige Bosnien und Herzegowinas, Serbiens, Montenegros und des Kosovo*, Stand: Januar 2010. <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld-Staats-BoHe-Se-Monte.pdf>>

法的根拠は Abkommen vom 12. Oktober 1968 zwischen Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über Soziale Sicherheit vom 29. Juli 1969 (BGBl. II S.1437 参照。1969年9月1日発効) 及び Abkommen vom 30. September 1974 zur Änderung des Abkommen vom 12. Oktober 1968 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über Soziale Sicherheit vom 1. April 1975 (BGBl. II S.389 参照。1975年5月14日に同年1月1日に遡って発効)。

（注3） Familienkasse, *Merkblatt über Kindergeld für marokkanische Staatsangehörige*, Stand: Januar 2010. <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld-Marokko.pdf>>

法的根拠は Abkommen vom 25. März 1981 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Marokko über Kindergeld vom 13. August 1995 (BGBl. II 1996, S.634 参照。1996年8月1日発効)。

（注4） Familienkasse, *Merkblatt über Kindergeld für tunesische Staatsangehörige*, Stand: Januar 2010. <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kindergeld-Tunesien.pdf>>

法的根拠は Abkommen vom 20. September 1991 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Tunesischen Republik über Kindergeld vom 13. August 1995 (BGBl. II 1995, S.641 参照。1996年8月1日発効)。

（出典） 各二国間協定及び家族金庫資料（詳しくは国ごとの注を参照）に基づき、筆者作成。

このような二国間協定に基づく支給は、外国人労働者受入れ⁽⁹³⁾に付随してとられたものと思われるが、1973年の第1次石油危機を契機とする外国人労働者募集停止後、外国人の流入を抑制するための措置の

一つとして、1975年から、外国に居住する子についての支給額が引き下げられ、国内居住児童の支給額の2割（第1子）から6割弱（第5子以降）に設定された。当時、引下げの対象となったのは、トルコとユー

(93) ドイツは、イタリア（1955年）、スペイン・ギリシャ（1960年）、トルコ（1961年）、モロッコ（1963年）、ポルトガル（1964年）、チュニジア（1965年）、ユーゴスラビア（1968年）の各国と外国人労働者募集協定を締結し、各国から労働者を受け入れた。

ゴスラビアの他に、ギリシャ、ポルトガル、スペインの各国である⁽⁹⁴⁾。表3の7か国においては、支給額はそのまま据え置かれているため、現在では国内居住児童の支給額の3%未満（第1子）から最高でも17%弱（トルコ及び旧ユーゴスラビア諸国の第5子以降）にとどまる。

この措置については、「出身国へ送金される手当がドイツ国内で消費されない」とか「出身国の生活費はドイツよりも安い」と言った国内政治からの発想が、ドイツ社会の一部で目立ってきた「福祉国粹主義（ショービニズム）⁽⁹⁵⁾的なルサンチマン」と混じり合った帰結とも言われている。しかし、この措置が逆に、すでにドイツ国内にいる外国人労働者に出身国にいる子をドイツへ呼び寄せさせる結果となった可能性が高い。⁽⁹⁶⁾

(iv) 受給権者以外への支給

受給権者が子に対する扶養義務を果たしていない場合、家族金庫は、当該子自身や実際に当該子を扶養している者（受給権者以外の親、親族、友人、隣人）又は機関（民間福祉団体、社会福祉担当機関）から求めが

あれば、これらの者や機関に当該児童手当を支給することができる⁽⁹⁷⁾。継続的に扶養していない場合のみでなく、扶養義務を果たしていてもその額が児童手当支給額より少ない場合も同様である。

3 給付手続、児童控除との関係

(1) 請求手続・支給手続

児童手当の支給を受けようとする者は、管轄の家族金庫に対し書面により請求しなければならない。家族金庫は、支給決定通知により支給額を確定し支給を行う。児童手当は、児童手当番号に従い、毎月、受給権者の金融機関の口座に払い込まれる。1996年の家族履行調整の一体化の際に、民間企業の使用者はその被用者に対して賃金と一緒に児童手当を支払うことを義務づけられた（従業員50人以下の場合は申請により免除可能）が、民間企業の事務負担を減らすため、1999年以降は再び家族金庫から直接支給されることになった⁽⁹⁸⁾。

公務員については通常、勤務先の事業所が支給額の確定と支給を行う。

EU又は欧州経済領域の加盟国、セルビア、モンテネグロ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モロッコ、チュニジア、アルジェリア、コソボ、

⁽⁹⁴⁾ 1974年12月21日の所得税改革導入法（BGBl. I S.3656）第46条において、協定に基づいて児童手当が支給されているギリシャ、ユーゴスラビア、ポルトガル、スペイン、トルコの労働者について、第1子10マルク、第2子25マルク、第3子・第4子60マルク、第5子以降70マルクを支給すること、協定の失効後も第2子以降の児童手当を（場合によっては第1子の児童手当も）支給することを法規命令により定めることができることが規定された。Steffen Angenendt, „Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten,“ *WISO Diskurs*, Friedrich Ebert Stiftung, September 2008, S.11 参照。〈<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05705.pdf>〉

⁽⁹⁵⁾ 福祉国家の権利を国民に限定することを求める主張。北欧でのそれについて、市野川容孝・小川有美「対談（特集 北欧神話？—グローバル化と福祉国家）」『オルタ』no.411, 2009.7/8, pp.8-15を参照。

⁽⁹⁶⁾ Olaf Köppe, „MigrantInnen zwischen sozialem Rechtsstaat und nationalem Wettbewerbsstaat: zur Bedeutung von Justiz und Politik bei der Vergabe von ‘bürgerlichen’ und sozialen Rechten an MigrantInnen unter sich veränderten sozialen, politischen und ökonomischen Bedingungen,“ 2002, SS.29-30. 〈http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=966327713&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=966327713.pdf〉

⁽⁹⁷⁾ Paul Kirchhof(Hrsg.), *EStG KompaktKommentar: Einkommensteuergesetz*, 8., neu bearbeitete Aufl., Heidelberg: Müller, 2008, S.1865.

⁽⁹⁸⁾ Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999, BGBl. I S.402により、民間企業の使用者に児童手当の支払いを義務付ける所得税法第73条が廃止された。この規定には違憲の疑いも指摘されていた。Felix, *op.cit.* (39), S.24.

スイス、トルコの国民である受給権者については、支給額の確定と支給は、居住地の連邦雇用エージェンシーの家族金庫が管轄する。⁽⁹⁹⁾

(2) 児童控除との関係

現行の所得税法に基づく制度では、児童控除と児童手当のいずれか有利となる方が職権により適用されることにより、家族履行調整が行われる。通常の場合、まず、児童手当(=所得税の事前還付)が毎月、家族金庫から支給される。次に、毎年の所得税額の査定の際に、税務当局が、児童手当の支給額と、児童控除を適用した場合の所得税の減税額とを比較する。児童手当の支給額が児童控除による所得税の減税額を上回る場合には、児童控除は適用されない。この場合、所得税の減税額を上回る児童手当の額は家族のための純粹の助成ということになる。逆に、児童手当の支給額が児童控除による所得税の減税額に達しない場合には、児童控除が適用される。この場合、子を二重に考慮したことになるように、児童控除を適用して算出した

所得税額に児童手当の支給額を上乗せした額が納付すべき所得税額となる(児童手当の支給を返上して児童控除の適用のみを受けたのと同じ結果となる)。税の還付額に注目すると、児童手当の支給額に加えて、児童控除による所得税の減税額と児童手当の支給額との差額分が追加して還付されることになる。

なお、2004年度分からは実際に児童手当を受給したかどうかにかかわらず児童手当と児童控除の比較が行われることになったため、児童控除が適用されることを想定して児童手当の請求を怠った場合には、その児童手当分の還付額を放棄することになる⁽¹⁰⁰⁾。

児童控除と児童手当のどちらが適用されるかは、課税所得の額により決まる。表4は、夫婦合算課税を選択した、子が1人いる夫婦について課税所得額の異なる3つのモデルを示している。これを見ると、課税所得額が増加するほど児童控除の適用による減税額が大きくなり、課税所得額が63,400ユーロのときに児童控除の効果が児童手当の支給額と同じとなることが

表4 家族履行調整の方法と機能別内訳(2010年度)

(単位:€)

| 納税義務者 | | 夫婦 A 子1人 | 夫婦 B 子1人 | 夫婦 C 子1人 |
|-----------------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| 所得税の算定 | 児童控除前の課税所得(①) | 23,032 | 63,400 | 247,008 |
| | 児童控除 | 7,008 | 7,008 | 7,008 |
| | 児童控除後の課税所得(②) | 16,024 | 56,392 | 240,000 |
| | ①に対する所得税 | 1,208 | 12,336 | 87,398 |
| | ②に対する所得税 | 2 | 10,128 | 84,456 |
| 児童控除の効果と 児童手当の支給額の 比較 | 児童控除の適用による減税額 | 1,206 | 2,208 | 2,942 |
| | 児童手当の支給額 | 2,208 | 2,208 | 2,208 |
| | 適用される家族履行調整とその給付額 | 児童手当 2,208 | 児童手当 2,208 | 児童控除 2,942 |
| 家族履行調整の 機能別内訳 | 最低生活費の課税免除 | 1,206 | 2,208 | 2,942 |
| | 家族に対する助成 | 1,002 | 0 | 0 |

(注) 2010年度の子1人あたりの児童控除額は7,008€、第1子についての児童手当の年間支給額は2,208€(=184€×12)である。所得税の額は連邦財務省ウェブサイトの租税計算システム(<https://www.abgabenrechner.de/ekst/>)を用いて算出。

(出典) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Gerechtigkeit für Familien: zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Stuttgart: W. Kohlhammer, 2002, S.176, Tab.7.1-1 及び倉田賀世「社会保障給付体系における児童手当の位置づけ—要保障事故としての子育て—」『社会保障法』no.21, 2006, p.205, 図表1を参考にして筆者作成。

⁽⁹⁹⁾ Bundeszentralamt für Steuern und Familienkasse, *op.cit.* (74), S.27.

⁽¹⁰⁰⁾ Ralph Jahn, *Kindergeld: Steuerliches Kindergeld mit Praxishinweisen zur Anlage Kind*, Wiesbaden: Gabler, 2007, S.16; 「ドイツのキンダーゲルト(Kindergeld)をめぐる取扱い(所得税)」『ニューズレター(海外情報)』KPMG Japan, 2006.4. (<http://www.kpmg.or.jp/resources/newsletter/jp/german/200604/03.html>)

わかる。したがって、課税所得額がこれ以下の者には児童手当が適用され、これを超える者には児童控除が適用される。

前述したとおり、所得税法の規定によれば、家族履行調整には、「最低生活費の課税免除」と「家族に対する助成」という2つの機能がある。上記の3モデルに対する家族履行調整についてその機能に注目して内訳を見ると、夫婦Aの場合、受給する児童手当2,208ユーロのうち、最低生活費の課税免除の機能を有するのは1,206ユーロのみで、残余の1,002ユーロは家族に対する助成である。これに対し、夫婦Bの場合、受給する児童手当2,208ユーロは全額が最低生活費の課税免除の機能を有する。高額所得者である夫婦Cの場合、2,942ユーロが最低生活費の課税免除のために保障されることになるが、家族に対する助成は受けられない。

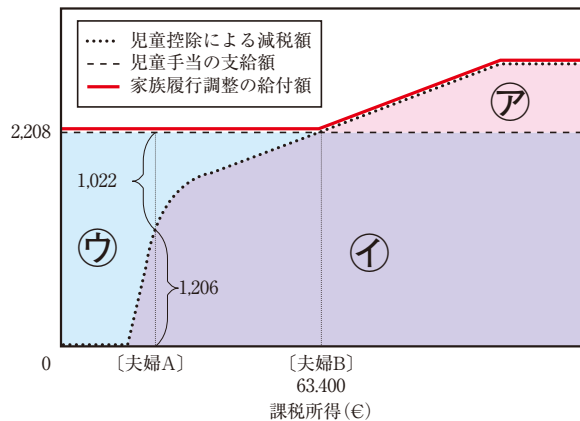
図1で見ると、「最低生活費の課税免除」(㊦+㊩に該当する部分)は、課税最低限以下の低所得者に対する家族履行調整には含まれないが、累進的な所得税率に応じて増加し、高所得者ほど大きくなる。これに対し、「家族に対する助成」(㊧に該当する部分)は、課税最低限以下の低所得者にとっては家族履行調整の全部であるが、高所得者には与えられず、課税最低限を超える所得の者から児童控除の効果と児童手当の支給額とが等しくなる所得までの者については、所得が増えるにつれて減少する。

4 支給実績

(1) 受給権者・受給対象となる子の数

2008年12月現在、児童手当の受給権者(親など)は1090万人に上り、対象となる子の数は1810万人である⁽¹⁰¹⁾。連邦児童手当法に基

図1 児童控除の効果と児童手当の関係(概念図)



(注) 所得税の額は連邦財務省ウェブサイトの租税計算システム <<https://www.abgabenrechner.de/ekst/?>>を用いて算出。

(出典) 田中耕太郎「第2部 所得保障 第7章 家族手当」古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障4 ドイツ』東京大学出版会, 1999, p.139; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Gerechtigkeit für Familien: zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Stuttgart: W. Kohlhammer, 2002, SS.36, 38等を参考にして筆者作成。

づいて支給される児童手当の件数は、2008年現在、全体の0.4%(支給総額:約8700万ユーロ)に留まり、児童手当のほとんどは、所得税法に基づいて支給されている⁽¹⁰²⁾。一方、連邦財務省の見積もりによれば、2008年には、児童手当が適用される子は1466.5万人、児童控除が適用される子は340万人である⁽¹⁰³⁾。

前述のとおり、児童手当の受給要件に国籍はない。外国人の受給者は107.7万人で、受給者総数の12%を占める。また、対象となる外国人の子の数は203.2万人で、全体の13.8%を占めている⁽¹⁰⁴⁾。

対象となる子の数を居住地別に見ると、2000年末現在、ドイツ国内が1473.4万人(99.38%)と大部分を占め、EU又は欧州経済領域内が7.8

(101) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.* (58), S.865.

(102) *ibid.*

(103) Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Datensammlung zur Steuerpolitik*, Ausgabe 2008, S.55.

<http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/sid_E36FBBF72BE0E39E828FF1C5BB8EB69E/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren_Bestellservice/Steuern/20220_Datensammlung_zur_Steuerpolitik__08,property=publicationFile.pdf>

(104) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.* (25)

万人 (0.52%)、二国間協定等の相手国が 1.2 万人 (0.08%)、その他が 0.2 万人 (0.02%) となっている⁽¹⁰⁵⁾。

(2) 支給総額

連邦政府によって報告されている数値には幅がある。

連邦社会労働省が毎年取りまとめる『社会予算』によれば、2008 年についての見積もりで、所得税法に基づく家族履行調整 (児童手当 + 児童控除) の総額が 362 億ユーロ、この他に連邦児童手当法に基づく児童手当の総額が 1 億ユーロと児童付加給付の総額が 1 億ユーロあるので、これを加えたより広義の家族負担調整の総額は 365 億ユーロとなる⁽¹⁰⁶⁾。

一方、連邦財務省が数年ごとに発表している『租税政策データ集』の 2008 年版によれば、家族履行調整の総額は、2008 年について 356.2 億ユーロと見積もられている。その内訳は、児童手当の支給総額 (図 1 ㊸ + ㊹の部分の総額) 333.5 億ユーロ、児童控除による追加的減税額 (図 1 の㊺の部分) 22.7 億ユーロである。また、その機能による内訳を見ると、最低生活費の保障に当たる分 (図 1 の㊻ + ㊼の部分の総額) が 210.1 億ユーロ、家族に対する助成に当たる分 (図 1 の㊽の部分の総額) が 146.1 億ユーロである⁽¹⁰⁷⁾。

III 新しい家族政策

これまで見てきたように、ドイツの家族政策⁽¹⁰⁸⁾は、「家族負担調整」あるいは「家族履行調整」という言葉によって象徴される、子どもがいる家庭に対する経済的支援が中心であり、子どもの存在に注目した様々な支援策が行われてきた。ドイツの合計特殊出生率 (1 人の女性が生涯に生む子の数を表す) は、1970 年代に 2 を割り込み、以後 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低水準で推移してきた⁽¹⁰⁹⁾が、ナチス時代の優生政策の記憶から出産促進政策はタブーであり、少子化が社会問題として取り上げられ積極的な対策が取られることはなかった。従来 of 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⁽¹¹⁰⁾」というものであった。国家は私的領域に積極的に介入せず、社会的公正のため経済上の不平等を是正するにすぎないとする補完性原則が基本理念だったのである⁽¹¹¹⁾。

しかし、21 世紀に入るとすぐに家族政策のパラダイム転換が起きた⁽¹¹²⁾。人口減少の経済・社会全体への負の影響が認識され始め、少子化

⁽¹⁰⁵⁾ Richard Giesen, *European Observatory on Social Security for Migrant Workers: NATIONAL REPORT GERMANY*, 2003, SS.109-110. <http://circa.europa.eu/Public/irc/empl/obs_social_security/library?l=/public_information/national_reports/2003/depdf/_EN_1.0_&a=d>

⁽¹⁰⁶⁾ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Sozialbericht 2009*, Stand: Juli 2009, S.287, Tabelle 31. <http://www.bmas.de/portal/33912/a101-09_sozialbericht_2009.html> なお、合計しても合計額と一致しないが、それぞれ概数値であるためと思われる。

⁽¹⁰⁷⁾ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *op.cit.* (103), S.55.

⁽¹⁰⁸⁾ ドイツの従来の家族政策は、ゴーチェによる分類類型では伝統主義的モデルとされる (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)。

⁽¹⁰⁹⁾ 合計特殊出生率の推移は OECD Family database <<http://www.oecd.org/els/social/family/database>> による。

⁽¹¹⁰⁾ Malte Ristau, „Der ökonomische Charme der Familie,“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23/24-2005, 6. Juni 2005, S.17.

⁽¹¹¹⁾ 魚住明代「ドイツの新しい家族政策」『海外社会保障研究』no.160, Autumn 2007, p.25.

⁽¹¹²⁾ „Staatliche Familienpolitik - Familienpolitik seit 1950,“ *IW-Dossiers*, Nr.1 vom 7. Januar 2010. <<http://www.iwkoeln.de/Publikationen/IWDossiers.aspx>>

対策の観点から家族政策の効果が論じられ、より積極的な家族政策（「新しい家族政策」）が展開されるようになる。2002年に就任したレナーテ・シュミット連邦家庭高齢者女性青少年相（社会民主党。以下「連邦家庭相」とする）は、ドイツの出生率と女性の就業率がヨーロッパで最低であるという現実と向き合った最初の担当相となり、タブーを打ち破って、家族政策は人口も意識しなければならないことを初めて公言した⁽¹¹³⁾。

家族政策の三本柱としてインフラ整備と時間政策⁽¹¹⁴⁾と経済的支援を総合的に行っていく必要性が強調されるようになり⁽¹¹⁵⁾、2005年のキリスト教民主同盟・社会同盟と社会民主党の連立合意を経て、次の大連立によるメルケル政権のウルズラ・フォン・デア・ライエン連邦家庭相（キリスト教民主同盟）にも引き継がれた。フォン・デア・ライエン連邦家庭相は、2006年3月31日の記者会見で、出生率上昇の鍵は男女が子どもを持ちながら職業生活を送ることを可能にすることであり、そのためには①所得の確保、②毎日の職業生活において子のための時間が持てること、③良好な保育・教育サービ

スの提供が必要であると発言している⁽¹¹⁶⁾。

①の所得確保策（経済的支援）としては、2006年から、保育費用についての税制上の優遇措置が拡大された⁽¹¹⁷⁾。②としては、2007年1月から、育児手当制度を拡充し、所得比例の休業補償である「親手当」と父親の育児参加を促進するための事実上のパパ・クォータ制（別の親が休業する場合に限り親手当の支給期間が2か月延長される）が導入された⁽¹¹⁸⁾。新しい親手当・親時間制度は①の意味も大きく、新しい家族政策のマイルストーンとして高く評価されている。

これまで遅れていた③への取組みとしては、2003年から学校の全日制化の促進⁽¹¹⁹⁾を開始したほか、特に遅れの著しい3歳未満児のための保育施設の整備に向けて、2005年1月の昼間保育拡充法⁽¹²⁰⁾の施行に続き、2007年4月には連邦・州・地方自治体の全国団体による「保育所サミット」が開催され、2013年までに全国平均で35%の供給率を達成することが合意された⁽¹²¹⁾。これを受けて2008年12月に制定された児童助成法⁽¹²²⁾により、2013年8月から1歳以上3歳未満の児童に保育施設又は在宅保育

⁽¹¹³⁾ Irene Gerlach, *Familienpolitik*, 2., aktualisierte und überarbeitete Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, SS.221-222.

⁽¹¹⁴⁾ 「家族のための時間政策」は、労働時間政策が中心となるが、その他に保育施設の開所時間、商店の営業時間、官庁の開庁時間、公共交通機関の運行時間の調整等もテーマとなる。例えば、Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Memorandum "Familie leben" - Impulse für eine familienbewusste Zeitpolitik*, 2009. <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen.did=123832.html>> 参照。

⁽¹¹⁵⁾ 須田俊孝「ドイツの家族政策の動向—第二次シュレーダー政権と大連立政権の家族政策」『海外社会保障研究』no.155, Summer 2006, p.34.

⁽¹¹⁶⁾ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, „Bosch-Studie “Unternehmen Familie” bestätigt Entscheidungen in der Familienpolitik,“ *Pressemitteilungen*, 31.03.2006. <<http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Presse/pressemitteilungen.did=73450.html>>

⁽¹¹⁷⁾ 齋藤純子「【短信：ドイツ】保育費用の控除拡大—本格化する両立支援策」『外国の立法』2006.4.24.（事務用資料）

⁽¹¹⁸⁾ 詳しくは、齋藤純子「「育児手当」から「親手当」へ—家族政策のパラダイム転換」『外国の立法』no.229, 2006.8, pp.164-170 及び同「ドイツの連邦親手当・親時間法—所得比例方式の育児手当制度への転換」『外国の立法』no.232, 2007.6, pp.51-76.

⁽¹¹⁹⁾ ドイツでは、授業が半日で終了する半日学校が一般的で、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。

⁽¹²⁰⁾ 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』no.1290, 2005.6.1, p.117を参照。

⁽¹²¹⁾ BT-Drucksache 16/9299（児童助成法案），S.1.

⁽¹²²⁾ Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege（Kinderförderungsgesetz KiföG）vom 10. Dezember 2008, BGBl. I S.2403.

における助成に対する請求権を認めることが定められ、これを確保するために、保育施設整備のための州と地方自治体への連邦の財政援助について定める法律も制定された。

ドイツの家族政策のための支出は、国際比較においても相当なレベルにある⁽¹²³⁾。それにもかかわらず、その効果も全貌も明らかでなかった。2008年に初めて、連邦家庭高齢者女性青少年省に設置された「家族関係給付審査センター⁽¹²⁴⁾」が、2006年についてこれら給付の一覧を作成した。それによれば、ドイツには全部で153種類の家族関係給付があり、その総額は1890億ユーロに上る。報告を受けたフォン・デア・ライエン連邦家庭相は、「ドイツでは長い間、効果を考えずに家族に投資が行われてきた。」と述べた⁽¹²⁵⁾。ドイツでも政策の効果が問われるようになったと言える。

東西ドイツの統一後、旧東ドイツ地域での出生数の激減により1994年に1.24まで落ち込んだ合計特殊出生率は、2000年に1.38まで回復し、小幅な増減の後、2008年には再び1.38となった。新しい家族政策がようやく効果を上げ始めたのかどうか、速断はできないが、注目される場所である。

おわりに

ドイツの児童手当の歴史は、一般化・普遍化の歴史である。児童手当は、当初、民間事業者の共同事業としてスタートしたが、基本的に

は国内に居住するすべての子を対象とする国による普遍的な制度へと発展してきた。度重なる法改正によりその性格や位置づけは変遷してきているものの、児童控除と一体化した児童手当は、子のない家庭と子のある家庭との公平を実現する「家族負担調整」の中心的手段として定着している。子どものための給付のうちで児童手当ほど国民の意識の中に根付いているものはないと言われる⁽¹²⁶⁾。

児童手当の発展の牽引車となったのは、連邦憲法裁判所であった。連邦憲法裁判所の決定により、子の最低生活費に対する課税免除は、基本法の第20条第1項（民主的社会的連邦国家）と結びついた第1条第1項（人間の尊厳）から導き出される憲法上の要請として、ドイツの家族政策の方向性を大きく規定している⁽¹²⁷⁾。なかでも1990年5月29日の決定は、再分配政策に関する重要な判断基準を示すものであったが、この基準は「課税についての公正性」のみに関わるもので、「需要についての公正性」のための調整については何らの見解も示されなかった⁽¹²⁸⁾。以後、「課税についての公正性」を軸にして、家族履行調整が着実に進展していく。

他方で、家族負担調整の二重システムが廃止されたことにより、児童手当か児童控除かという対立には一応終止符が打たれたが、児童手当を税の還付として位置づけ所得税法に定めたことは、様々な問題を引き起こしている。具体的には社会法と税法の接合の問題である⁽¹²⁹⁾。児童手当のうちでも所得税法に基づいて支給される

⁽¹²³⁾ 家族のための公的支出（税制優遇措置を含む）はGDPの3.04%でOECD加盟26か国平均の2.33%を上回る。日本は1.29%。OECD Family database <<http://www.oecd.org/els/social/family/database>>による。

⁽¹²⁴⁾ Kompetenzzentrum für familienbezogenen Leistungen. 日本語の名称は『ドイツにおける家族政策の展開とワーク・ライフ・バランス推進に関する調査研究報告書』こども未来財団、2009による。

⁽¹²⁵⁾ „Bundesministerin Ursula von der Leyen: „Neue Familienpolitik ist wirksam und zahlt sich aus“,“ *Pressemitteilungen*, 28.04.2008. <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=109792.html>>

⁽¹²⁶⁾ Felix, *op.cit.* (39), S.23.

⁽¹²⁷⁾ *ibid.*, S.32.

⁽¹²⁸⁾ Wingen, *op.cit.* (26), S.183.

⁽¹²⁹⁾ Hans-Herrmann Schild, „Kindergeld ist nicht gleich Kindergeld: ein Beitrag zur fehlenden Einheit der Rechtsordnung,“ *Neue Juristische Wochenschrift*, 1996, SS.2414-2416.

ものは、連邦中央税務庁の監督指揮のもとに税務官庁としての家族金庫（連邦雇用エージェンシー）により、租税法に基づいて執行される。支給に関する訴訟は財政裁判所（二審制、訴訟は有料）で扱われる。これに対し、連邦児童手当法に基づいて支給されるものは、連邦家族高齢者女性青少年省の監督指揮のもとに家族金庫（連邦雇用エージェンシー）により、社会法に基づいて執行される。支給に関する訴訟は社会裁判所（三審制、訴訟は無料）で扱われる。家族負担調整の一体化の際に、所得税法と連邦児童手当法の規定はできるだけ統一されたが、財政裁判所と社会裁判所は、これらの法律中の同一の用語について異なる解釈をすでに示しており、両者の判例には相違が生じているという。法律家からは、児童手当を所得税法に取り込むという立法者の決定は説得的ではないとなお批判がある。⁽¹³⁰⁾

児童手当と児童控除を一体化した方式そのものについても、高額所得者については児童控除による所得税の調整を毎年度の税額の確定まで待たなければならないこと、児童手当が毎月支給されることによって、それが税の還付であることが見えなくされてしまうこと等が問題点

として指摘されている⁽¹³¹⁾。

外国居住の外国人児童についての支給は、第二次世界大戦後のヨーロッパの統合や労働力不足を理由とする外国人労働者受入れといった歴史的経緯による面が多い。児童手当は居住国原則がルールである。外国人の出身国に居住する子を対象とする支給という特例は、近隣諸国からの労働者のための対策として児童手当導入直後の1950年代から開始されており、そのような歴史的経緯から理解すべきであろう。

ドイツにおいては、児童手当について規範的に論じられることが多く、政策的効果の点から論じられることは少なかった。児童手当の政策効果についてはようやく評価が始まったところである。ただし、家族政策の政策評価の際にも、少子化対策の観点からは、すでにそれなりに充実している経済的支援のための政策（児童手当等）よりもむしろ、これまで不十分であった、仕事と家庭の両立を可能にするための労働時間政策や保育施設整備に関心が向けられているように思われる。所得、時間、インフラを三本柱とするドイツの新しい家族政策の示唆するところから学ぶべき点は多い。

（さいとう じゅんこ）

⁽¹³⁰⁾ Felix, *op.cit.* (39), SS.28-31.

⁽¹³¹⁾ *ibid.*, S.31; Seer und Wendt, *op.cit.* (54), S.1905.