

ドイツの保育制度 — 拡充の歩みと展望 —

齋 藤 純 子

- ① ドイツでは、就学前児童のための家庭外通所施設はすべて、法的には児童福祉施設として位置づけられる。ただし、2000年の経済協力開発機構（OECD）の学習到達度調査（PISA）において社会階層による学力格差が最も大きい国であることが示されたことを契機に、就学前段階での教育的側面がより一層重視されるようになった。現在のドイツの就学前教育・保育は、教育的要素を加えた、児童のための福祉施設・福祉サービスであると言うことができ、内容的には福祉と教育の中間にあるという見方もある。
- ② 連邦制国家であるドイツでは、社会福祉について連邦法は大枠を定めるのみで、具体的な事項は各州の立法に委ねられているため、就学前教育・保育のあり方は州によって大きく異なる。
- ③ 児童のための施設・サービスには、「昼間施設」と「児童昼間保育（在宅保育）」の2種類がある。昼間施設は、一般に、対象とする児童の年齢別に、保育所（0歳以上3歳未満対象）、幼稚園（3歳以上6歳未満対象）、学童保育（基礎学校入学以降対象）の3形態に分かれるが、これらを組み合わせた複合施設も多く、多様な形態がある。保育の提供においては、教会系などいわゆる6大福祉団体が大きな役割を果たしている。
- ④ 保育施設の費用は、施設の設置者、地方公共団体、州及び親が負担するが、分担の方式や割合は州ごとに異なる。親の保育料は、施設の設置者ごとに異なるが、親の所得や保育時間によって細かな段階が付けられることが多い。民間施設に対する補助方式として、近年、実際の保育量に応じて補助を行うバウチャー方式が一部の州で導入され、注目を集めている。
- ⑤ ドイツでは、保育に対する法的請求権の導入を梃子にして保育施設の整備が進められてきた。1999年以降、3歳以上就学までの児童に保育施設への入所請求権が認められているが、2013年8月からは1歳以上3歳未満の児童にも保育請求権が認められることになる。
- ⑥ 2010年現在、3歳以上就学までの児童の保育率は9割を超えているが、3歳未満児の保育率はようやく2割を超えたに過ぎない。2013年に35%の保育率という目標に向かって、3歳未満児のための保育施設の整備が急ピッチで進められている。連邦政府は、整備資金を供給するため、特別財産の拠出を行ったほか、売上税の配分の変更により州政府に増収をもたらすことにしている。

ドイツの保育制度 — 拡充の歩みと展望 —

社会労働調査室 齋藤 純子

目 次

はじめに

I 保育制度の枠組み

- 1 就学前児童のための施設・サービスの位置づけ
- 2 連邦法の基本的規定
- 3 児童のための昼間施設の体系
- 4 保育財政の仕組み

II 保育拡充の歩みと手法

- 1 保育請求権又は保育提供義務の法制化
- 2 連邦の財政援助
- 3 家庭内保育に対する手当
- 4 児童昼間保育（在宅保育）への期待
- 5 民間営利企業の参入促進

III 保育整備の最新状況と展望

- 1 2010 年現在の整備状況
- 2 今後の見通しと課題

おわりに

別表 1 各州の保育関係法規と保育所管官庁

別表 2 施設保育に関する各州比較表

（保育請求権・保育時間・保育料・公費補助）

はじめに

ドイツの保育には2つの世界がある⁽¹⁾。かつての西ドイツでは、子どもは3歳になるまで家庭で母親が育てるべきであるという観念が強固であったため、特に3歳未満児のための保育施設の整備が著しく遅れていた。他方、女性の就業が当然であった東ドイツでは、対象児童の範囲や保育時間のいずれにおいてもはるかに充実した保育が提供されていた。1990年のドイツ統一後、今日に至るまで、このような保育の東西格差は解消されていない。

しかも、連邦制国家であるドイツでは、保育について連邦法で大枠を定めるものの、多くの事項を各州法の規定に委ねている。その結果、旧西ドイツ地域、旧東ドイツ地域のいずれにおいても、州ごとに異なる多様な保育制度が形成されている。

2002年以降、家族政策のパラダイム転換が起こり、子どものいる家庭に対する経済的支援ばかりでなく、インフラストラクチャーとして保育を整備することが重要施策となった。現在、2013年までに3歳未満児の35%に保育を提供することを目標として拡充が進められているが、その実施過程にもドイツ独特の地域的

多様性が影響を及ぼしている。

本稿では、ドイツの保育制度の仕組みを踏まえて、保育施設整備の歩みを辿り、保育施設整備の見通しと課題について述べる。

I 保育制度の枠組み

1 就学前児童のための施設・サービスの位置づけ

ドイツでは、就学⁽²⁾前児童のための家庭外通所施設はすべて、法的には児童福祉施設として位置づけられ、義務教育開始以降の教育施設とは区別される。

(1) 幼稚園の歴史と位置付け

就学前児童のための施設には、産業化の進行した19世紀に生まれた、親の目の行き届かない乳幼児の面倒を見る施設（「乳幼児保護施設（Kleinkindbewahranstalt）」）や、幼児教育の思想家であり実践家であったペスタロッチやフレーベルの思想に基づく幼稚園（Kindergarten）等、いくつかの源流がある。幼児のための施設は、「市民幼稚園（Bürgerkindergarten）」と「民衆幼稚園（Volkskindergarten）」のように、社会階級別に制度化された。これらは教育施設とみなされ、学校監督当局の監督下に置かれた。しか

(1) Reinhard Wiesner, „Das Tagesbetreuungsausbaugesetz,“ *Zentralblatt für Jugendrecht*, 12, 2004, S.441.

(2) 就学年齢は州により異なる。1964年のハンブルク協定により、基準日（6月30日）までに6歳になった子に対して、同年の8月1日から就学義務が課せられていたが、1997年の連邦・州文部大臣会議における決定により、基準日を12月31日まで繰り下げる権利が各州に与えられた。州学校法等に基づき、基準日を繰り下げている州（最も遅いベルリン州では12月31日）もある。また、1968年から、12月31日までに6歳になる子について、親の申請に基づく早期就学が認められている。2004/2005年度には早期就学した児童の割合は9.1%に達したが、2008/2009年度には5.4%となっている。逆に、就学時期を遅らせることも可能であり、実際に就学を遅らせた児童の割合は2008/2009年度に6.0%である。Jens Kratzmann und Thorsten Schneider, „Soziale Ungleichheiten beim Schulstart. Empirische Untersuchungen zur Bedeutung der sozialen Herkunft und des Kindergartenbesuchs auf den Zeitpunkt der Einschulung,“ *SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 100, April 2008, SS.9-10, 30 <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/82423/diw_sp0100.pdf>; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), *Bildung in Deutschland 2010: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2010, SS.58-59, 244, Tab.C4.2A, C4.3A <http://www.bildungsbericht.de/daten2010/c_web2010.pdf>; <http://www.bildungsbericht.de/daten2010/tabellen_web2010.pdf>による。各州の規定の一覧（2008年11月18日現在）は、Werner Van den Hövel, „Beginn der Schulpflicht in den Ländern (Stand:18.11.2008),“ *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 2/2009, SS.260-261.

し、20世紀に入り、市民階級の家父長制家族が理想化され、「主婦」が誕生して母子関係が緊密になると、家庭外の保育・教育は、緊急事態の際にやむを得ず利用する「間に合わせ」の存在に貶められた。⁽³⁾

1920年、教育関係の専門家や行政責任者、学校設置者や福祉団体が集まって学校制度の改革について話し合った、いわゆる「ライヒ学校会議 (Reichsschulkonferenz)」において、幼稚園の位置づけをめくり、義務教育の最初の段階とするか任意の児童福祉施設とするかで意見が対立したが、最終的には福祉施設として位置づけることが決定された⁽⁴⁾。これを受けて、1922年のライヒ青少年福祉法⁽⁵⁾において、児童（乳児、幼児及び学童）の福祉のための施設に対して助成したり、これらの施設を自ら開設することは、市町村又は市町村連合の機関として設置される青少年局 (Jugendamt) の任務であると定められた。1930年のプロイセン州の国民教育相の通達は、幼稚園を2歳から6歳までの児

童を10人以上養護する半開放型の児童扶助施設と定義し、官庁の文書においては同様の施設を含め幼稚園の名称を用いるよう指示している。⁽⁶⁾

第二次世界大戦後の西ドイツでは、ライヒ青少年福祉法に代わる青少年福祉法⁽⁷⁾が1961年に制定されたが、その内容は旧ライヒ法とほとんど変わらず、警察法的・秩序的な性格を受け継いでいた⁽⁸⁾。その後、約30年にわたる改正論議を経て、ようやく1990年に、児童青少年援助法⁽⁹⁾の制定により社会法典第8編「児童青少年援助」が新設されたが、幼稚園等の家庭外施設を福祉施設と位置づける原則は維持されている。⁽¹⁰⁾

ただし、社会主義国家であった東ドイツでは、幼稚園は国民教育の最初の段階に位置づけられて重視された⁽¹¹⁾。旧西ドイツでも、1970年代に幼稚園を教育制度の中に位置づけようとする動きがあり、バイエルン州は1972年、教育制度に関する州の立法権に基づいて幼稚園法⁽¹²⁾

(3) Kirsten Scheiwe, "Slow Motion - International Factors as Obstacles to the Expansion of Early Childhood Education in the FRG," Kirsten Scheiwe and Harry Willekens, ed., *Child Care and Preschool Development in Europe: Institutional Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, 2009, p.183.

(4) *ibid.*, p.184; Jürgen Reyer, „Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung im deutschen Kaiserreich, in der Weimarer Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus,“ Günter Erning et al. (Hrsg.), *Geschichte des Kindergartens, Band I: Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Kleinkindererziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Freiburg im Breisgau: Lambertus, 1987, S.70ff.

(5) Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922, RGBl. I S.633.

(6) Elisabeth Dammann und Helga Prüser, „Namen und Formen in der Geschichte des Kindergartens,“ Günter Erning et al. (Hrsg.), *Geschichte des Kindergartens, Band II: Institutionelle Aspekte, systematische Perspektiven, Entwicklungsverläufe*, Freiburg im Breisgau: Lambertus, 1987, SS.24-25.

(7) Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG) vom 11. August 1961, BGBl. I S.1206. ライヒ青少年福祉法を改正（修正及び補足）し、条文を並べ替えて、新「青少年福祉法」として公布された。

(8) 鈴木博人「ドイツ「児童ならびに少年援助法」成立の背景と根本原則—子ども・親・国家の関係をめぐって—」『茨城大学教養部紀要』25号, 1993.3, pp.80, 91.

(9) Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG) vom 26. Juni 1990, BGBl. I S.1163. 旧東ドイツ地域で1990年10月3日、旧西ドイツ地域で1991年1月1日施行 (Bernd Baron von Maydell et al. (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 4.Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2008, S.1110 参照)。2001年1月1日現在の法文の邦訳は、岩志和一郎ほか訳「ドイツ「児童ならびに少年援助法」全訳 (1) (2) (3・完)」『比較法学』36巻1号, 2002, pp.303-317; 37巻1号, 2003, pp.219-231; 39巻2号, 2006, pp.267-294.

(10) Scheiwe, *op.cit.*, p.184. ただし、Kindergarten (幼稚園) の語が法律上に現れるのは1990年法からである。

(11) 豊田和子「統一後のドイツにおける保育・就学前教育事情 (その1) 一家族支援と保育制度—」『桜花学園大学保育学部研究紀要』7号, 2009.3, pp.37-38.

(12) Das Bayerische Kindergartengesetz vom 25. Juli 1972 (GVBl., S.297).

を制定した。連邦法では幼稚園は社会福祉法の中に位置づけられているのに、州法で教育法の中に位置づけられるのは矛盾しているように思われるが、社会法典第8編は、バイエルン州の幼稚園法を念頭にその存続を認める規定⁽¹³⁾を置き、連邦法と州法の不整合を追認した。⁽¹⁴⁾

(2) 社会福祉としての位置づけの意味

就学前児童のための施設が社会福祉施設として位置づけられるとは、社会福祉の原則である「補足性の原理」が児童青少年援助にも適用されることを意味する。すなわち、就学前児童の教育・保育は一義的には親の責任であるとされ、親の自由に任されてきた⁽¹⁵⁾。親が自ら提供できない場合に限って、他から援助の手が差し伸べられるが、その場合にも、まず、教会、NGO、民間団体等の援助が優先され、国や地方自治体が登場するのはその後とされる。就学前児童のための施設についても、あくまでも家庭（親）による養育を援助する手段として、民間福祉団体等の施設が十分にサービスを提供することができない場合に限り、公共団体の施設が設置される⁽¹⁶⁾。

西ドイツでは、1973年に社会民主党・自由民主党連立政権の下で策定された「教育総合計画」において、3歳以上が初等教育の対象とさ

れ⁽¹⁷⁾、就学前教育・保育は公教育の最初の段階として認められたが、法律上も行政上も義務教育体系の一部に位置づけられた訳ではなかった⁽¹⁸⁾。

(3) 現在の就学前教育・保育

2000年の経済協力開発機構（OECD）の学習到達度調査（PISA）において、ドイツは、親の所属する社会階層による学力（読解力）の格差が最も大きい国であることが示された。また、両親とも外国生まれの生徒の読解力の達成度が著しく劣っていることも明らかにされた。一方、旧東ドイツ地域では、家庭環境がPISAの成績に与える影響が比較的小さいことも指摘された。実は、ドイツでは、外国籍の児童の就学前教育・保育への参加率は、どの年齢層をとっても、ドイツ国籍の児童より低い。就学前教育・保育の段階から、教育格差は始まっているのである。PISAの結果は、このような現実をセンセーショナルな形で突きつけた。これを契機に、就学前段階での知的教育への関心が高まり、教育的側面がより一層重視されるようになってきた。⁽¹⁹⁾

現在のドイツの就学前教育・保育は、教育的要素を加えた、児童のための福祉施設・福祉サービスであると言えることができる。社会法典第8

(13) 第26条第2文「幼稚園制度を教育部門に位置づける1990年末時点の州法の規定は、影響を受けない」。ただし、1972年の幼稚園法に代わるものとして制定された、現行の2005年「バイエルン児童教育・保育法」(GVBl, S.236)は、児童青少年援助法規と理解されているので、現在、この規定の適用対象は事実上存在しない。Johannes Munder et al. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe*, 6., vollständig überarbeitete Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2009, S.264 参照。

(14) Scheiwe, *op.cit.*, pp.184-185.

(15) 小玉亮子「ドイツ PISA ショックによる保育の学校化—「境界線」を越える試み」泉千勢ほか編著『世界の幼児教育・保育改革と学力』（未来への学力と日本の教育⑨）明石書店, 2008, p.80.

(16) パメラ・オーバーヒューマ、ミハエラ・ウーリッチ（泉千勢監修編訳・OMEP日本委員会訳）『ヨーロッパの保育と保育者養成』大阪公立大学共同出版会, 2004, p.96.（原書名：Pamela Oberhuemer and Michaela Ulich, *Working with Young Children in Europe: Provision and Staff Training*, 1997.）西ドイツの制度についての記述であるが、統一後のドイツは西ドイツの制度を受け継いだので、統一後のドイツにも該当する。

(17) *Chronik Deutschland, 1949-2009: 60 Jahre deutsche Geschichte im Überblick*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2008, SS.199-200.

(18) オーバーヒューマ・ウーリッチ 前掲書, p.96.

(19) 小玉 前掲論文, pp.76-84.

編は、施設やサービスで行われる児童対象の助成 (Förderung) の任務に含まれるものとして、児童の「養育 (Erziehung)、教育 (Bildung) 及び世話 (Betreuung)」の3つを掲げている。制定当初、3つの任務は「世話、教育及び養育」の順序で挙げられていたが、2004年の昼間保育拡充法(後述)による改正で、「世話」と「養育」の順序が入れ替えられた。教育的なサービス提供を伴わない単なる世話では、児童に対する助成としては不十分であるとされている⁽²⁰⁾。就学前教育・保育に与えられているこのような任務からすれば、ドイツの就学前教育・保育は、内容的には社会福祉と教育の中間にあるという見方もある⁽²¹⁾。実際、全16州のうち6州⁽²²⁾では、就学前教育・保育は、教育を管轄する官庁の所管とされている(別表1を参照)。

(4) 連邦制国家特有の問題

就学前教育・保育が社会福祉として位置づけられることの結果として生じる連邦制国家特有の問題も指摘しておかなければならない。連邦制のドイツでは、立法権の重心は連邦に置かれているものの、州が立法権を有する場合もある。連邦と州の立法権の分担の仕方には、①連邦のみが立法権を持つ、②州のみが立法権を持つ、③連邦と州の両方が立法権を持つ(連邦が立法権を行使しない範囲内において州が立法権を行使できる。また、州が連邦と異なる立法を行うことができる分野がある。)の3パターンがあり、政策分野ごとに適用されるパターンが基本法(憲法)によって定められている。

社会福祉は、基本法においては「公的扶助 (öffentliche Fürsorge)」として掲げられている(第74条第1項第7号)。これは上記③の競合的立法権の対象となる分野の一つで、連邦が立法権を行使しない範囲内において州が立法権を有する。ただし、連邦が立法権を有するのは、全国均質な生活条件を創出するため又は国家全体の利益となる法的・経済的統一を維持するために連邦法による規制が必要とされる範囲に限られる。すなわち、社会福祉について、連邦法は大枠を定めるのみで、具体的な事項は各州の立法に委ねられているため、保育のあり方は州により大きく異なる。他方、教育については、そもそも基本法によって連邦に立法権が与えられていないので、州に立法権がある。

このように社会福祉の分野では、上記の範囲内において連邦が立法権を行使するが、連邦が制定した法律を執行し、それに伴う財政責任を負うのは州である。基本法により連邦と州の財政は厳格に分離され、連邦による財政援助は、連邦が立法権を有する分野に限り、かつ、①経済全体の均衡の崩れの防止、②全国の経済力格差の調整、③経済成長の促進、のいずれかに必要な特別に重要な投資に限り、州に対してのみ行うことができ、その資金は時限的かつ逓減するものでなければならないと定められている(第104b条第1項)⁽²³⁾。連邦からの無限定・無制限な財政援助には歯止めがかけられているのである。また、連邦と地方自治体との関係では、連邦から地方自治体に任務を委譲することは禁止され、連邦から地方自治体に対して直接、財

⁽²⁰⁾ Münder et al. (Hrsg.), *op.cit.*, S.229. 例えば、デパート等で行われている、数時間子どもを預かるサービスは、社会法典第8編上の施設には該当しない。

⁽²¹⁾ 例えば、Kathrin Bock-Famulla und Beate Irskens, „Neue Finanzierungsmodelle für Kitas: bedarfsgerecht, flexibel und qualitätsbewusst? Teil 1,“ *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge*, Juli 2002, S.258.

⁽²²⁾ ベルリン州、ブランデンブルク州、ラインラント・プファルツ州、ザクセン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、テューリンゲン州。

⁽²³⁾ ただし、2009年の改正により、緊急事態においてはこの原則を外れて財政援助ができる旨の規定が加えられた。山口和人「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(1) —基本法の改正」『外国の立法』No.243, 2010.3, pp.9, 13 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/024301.pdf>> 参照。

政援助を行うことはできない。⁽²⁴⁾それゆえ、社会福祉の分野で連邦が公的支出を伴う立法を行う場合には、これを執行する州・地方自治体との合意形成が不可欠であり、上記の制約条件のもとで可能な道を探る必要がある。

2 連邦法の基本的規定

(1) 社会法典第8編（児童青少年援助）

児童のための昼間施設とサービスについての連邦法の基本的な規定は、社会法典第8編の第2章「青少年援助の給付」の第3節「昼間施設及び児童昼間保育における児童に対する助成」に置かれている。

社会法典第8編（児童青少年援助）	
第2章 青少年援助の給付	
第3節	昼間施設及び児童昼間保育における児童に対する助成
第22条	助成の原則
第22a条	昼間施設における助成
第23条	児童昼間保育における助成
第24条	昼間施設及び児童昼間保育における助成に対する請求権
第24a条	助成サービス提供の段階的拡充のための経過規定
第25条	児童に対する自主的助成の組織への支援
第26条	州法による留保

このほか、青少年援助一般についての規定を含め、第43条（児童昼間保育の許可）、第45条（施設運営のための許可）、第69条～第72a条（公的青少年援助の実施主体、青少年局、州青少年局）、第74条（民間青少年援助に対する助成）、第74a条（児童のための昼間施設の財政）、第77条（費用額に関する協定）、第90条（包括的費用分担）等の規定も関係がある。

ただし、社会法典第8編による規制は大枠の

みで、特にこの第2章第3節に定める任務及び給付の内容と範囲の詳細は州法で定めると規定され、多くの事項が州法による規制に委ねられている。州法による規制は、規制の対象範囲からして州により異なり、規制内容はもとより規制の仕方も様々である（別表2参照）。

(2) 児童のための昼間施設・サービス

児童（社会法典第8編では、原則として満14歳未満の子ども）のための施設・サービスには、「昼間施設（Tageseinrichtung）」と「児童昼間保育（Kindertagespflege）」の2種類がある。

「昼間施設」とは、児童が1日の一部又は全部の間滞在して集団で助成を受ける施設である。「児童昼間保育」とは、「適性」のある昼間保育者（Tagespflegeperson）がその自宅又は児童の監護権者の自宅において行うものとされる。いわゆる「保育ママ・パパ（Tagesmutter/-vater）」によるサービスを指す。

ほとんどの州の行政実務においては、保育児童数6人以上から施設保育として扱っている⁽²⁵⁾が、昼間施設及び児童昼間保育の範囲（区別）は州法により定めるとされている。州法により、保育者又は児童の自宅以外の適当な空間で、例えばスペースを借りて行う⁽²⁶⁾と定めることや、教育職の養成課程を修了している昼間保育者には5人超の児童を保育する「大規模昼間保育（Großtagespflege）」の許可を付与することができる⁽²⁷⁾と定めることも可能である。ベルリン州では定員8人の大規模昼間保育が認められており⁽²⁷⁾、ニーダーザクセン州でも大規模昼間保育が開設されている⁽²⁸⁾。

昼間施設及び児童昼間保育の任務としては、

①責任感及び公共心を有する人格への子どもの

⁽²⁴⁾ Kirsten Scheiwe, „Rechtliche Rahmenbedingungen der Kindertageseinrichtungen für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt - das deutsche Modell aus vergleichender Perspektive,“ Kirsten Scheiwe und Margarete Schuler-Harms, *Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus vergleichender Sicht*, Baden-Baden: Nomos, 2008, S.104.

⁽²⁵⁾ Hartmut Gerstein, „Änderungen im SGB VIII durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz,“ *Zentralblatt für Jugendrecht*, 7/8, 2005, S.268.

⁽²⁶⁾ その場合、家庭的環境のもとでの保育という本来の性格を変質させ商業化への危険な傾向を助長するとして危惧する意見もある。ibid. 参照。

発達を助成すること、②家庭における養育及び教育を支援すること、③親が就業と育児をより良く両立させることができるよう援助することの3つが挙げられている（第22条第2項）。②と③は、2004年の昼間保育拡充法（後述）による改正で初めて明記された。①の任務は、社会法典第8編の原則規定（第1条）においてすべての若年者（27歳未満の者）に認めている権利をより具体的に定めたものである。すべての児童に該当しうることから、結果として、親の就労の有無にかかわらず、すべての児童が昼間施設及び児童昼間保育の対象となると言える⁽²⁹⁾。

3歳以上就学までの児童は、昼間施設への入所請求権を有する。3歳未満児及び学齢期の児童には、需要に応じて昼間施設及び児童昼間保育での保育を提供しなければならない。特に3歳未満児には、一定の場合（児童の発達に必要、養育権者が就業中・求職中・職業訓練中などの場合）には、昼間施設での保育又は児童昼間保育を提供しなければならない。提供義務を負うのは、公的青少年援助の実施主体（後述）である。このような保育請求権の導入の経緯については、IIの1で詳述する。

なお、昼間施設の運営及び一定範囲を超える有償の児童昼間保育は、許可を要する。

3 児童のための昼間施設の体系

(1) 昼間施設の種類

児童のための昼間施設には、一般に、対象と

する児童の年齢別に以下の3形態がある。

- ・ 保育所 (Krippen) : 0歳以上3歳未満
- ・ 幼稚園 (Kindergarten) : 3歳以上6歳未満
- ・ 学童保育 (Hort) : 基礎学校入学以降

保育所と幼稚園は、このように定訳を当てると、日本の保育と教育との二元制を連想しやすいが、ドイツではいずれも児童福祉施設として位置づけられており、両者は対象児童の年齢層によって区別されるに過ぎない。

現行の社会法典第8編は、2004年の昼間保育拡充法（後述）による改正以降、伝統ある「幼稚園」を含めこれらの名称を用いず、一般的な上位概念である「昼間施設 (Tageseinrichtungen)」の語のみを用いている。これにより、様々な施設形態が原則として等価値であること、また、新たな施設形態や混合形態がありうることが強調されている⁽³⁰⁾。

多くの州法は、児童昼間施設として「保育所」「幼稚園」「学童保育」を定めている。この他に、これらを融合した「年齢横断的な昼間施設」があって、これを「児童昼間居所 (Kindertagesstätte)」⁽³¹⁾と呼ぶ州もある。ハンブルク州最大の施設設置者である「ハンブルク児童昼間施設連合会 (Vereinigung Hamburg Kindertagesstätten gGmbH)」の例を見ると、平均130名、施設によっては200名を超える大規模な施設を運営しており、典型的な施設は「保育所」「初等部」「学童保育」から成る複合施設である。同連合会は、同じ施設内で小さいときから大きくなるまで「通して育て

⁽²⁷⁾ *ibid.* 同州の「児童昼間保育の財政のための実施規則 (Ausführungsvorschriften zur Finanzierung der Kindertagespflege (AV - FinKTP) vom 16.12.2008)」によれば、保育児童が6人以上の場合には、最低でも昼間保育者2名又は昼間保育者1名+その他の保育者1名の配置が求められる。

⁽²⁸⁾ Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (Hrsg.), *Familienfreundlichkeit ist kein Zufall: Zwischenbilanz*, 2009, SS.54-56 (http://www.familien-mit-zukunft.de/doc/doc_download.cfm?uid=C3231673C2975CC8AABF821F0434CFCB&&IRACER_AUTOLINK&&) に3か所の実例が紹介されている。

⁽²⁹⁾ これについてヨハネス・ミュンダー元ベルリン工科大学教授は、「保育を受けることによってこのような発達が助成されないような場合があるだろうか。」と述べ、少なくとも①の要件はすべての場合に満たされる（すべての子が対象となりうる）と強調している。Johannes Münder, „Ausbau der Tagesbetreuung, Subventionen für Alle?“ *neue praxis*, 2/2008, S.129, Anm.1.

⁽³⁰⁾ Gerstein, *op.cit.*, S.267.

⁽³¹⁾ 豊田 前掲論文は、おそらくその内容を考慮して「乳幼児学童保育総合施設」の訳語を当てている。

いく」ことのできるメリットを強調している⁽³²⁾。

他に、各州独特の施設形態として、例えば、「児童の遊びサークル (Kinderspielkreis)」(ザクセン州)、「子どもの家 (Haus der Kinder)」(バイエルン州)、親自身が児童の保育にあたる「親イニシアチブ児童昼間居所」、他の施設・サービスとの連携により親の参加を得て定期的な半日保育を行う「親子グループ」(いずれもベルリン州)、「家庭センター (Familienzentrum)」(ノルトライン・ヴェストファーレン州)、「遊びと学びの部屋 (Spiel- und Lernstuben)」(ラインラント・プファルツ州) などがある。「家庭センター」は、児童昼間施設の特別な形態で、家族への助言、昼間保育者の仲介、保育施設の開所時間以外の特別保育などの任務にあたる。「遊びと学びの部屋」は、貧困等の社会的な問題のある地域に設置される児童昼間施設で、あらゆる年齢層の児童を対象とする。

このように、施設やサービスの実際のあり方は様々で、「昼間施設」という上位概念のもとに、単一の名称を強制されることなく、各州における多様なあり方が許容されている。

保育児童の集団は、同じ年齢の児童で構成する場合と、異なる年齢の児童で構成する場合があるが、多くの地域で、年齢層の異なる児童を集めた「年齢混合集団」で保育する形態が好まれる傾向が見られる⁽³³⁾。その顕著な例がラインラント・プファルツ州である。同州の児童昼間居所法では、幼稚園について従来の対象年齢枠を拡げて他の年齢層の児童(特に2歳児)を受け入れることを認めている。一方、保育所は3歳になるまで受け入れるので、2歳児については幼稚園と保育所と2種類の受入れ先があることになる。

このように施設の対象年齢枠が柔軟になって

いること、就学年齢にも幅があることに対応して、ドイツの保育統計では、施設の種別ではなく、保育児童の年齢別に詳細なデータが示されるようになってきている。

(2) 昼間施設の設置者

保育を含む青少年援助の実施主体としては、公共団体と民間機関がある。

公的青少年援助は、地域の主体(örtlicher Träger)及び地域を超える主体(überörtlicher Träger)によって実施される。地域の実施主体は、従来、「郡(Kreis)」及び「郡に属さない市(kreisfreie Stadt)」と定められていたが、2008年の児童助成法(後述)による改正で、2006年の連邦制改革の考え方に沿って連邦法による規制が廃止され、州法によって定めることが明記された。ただし、地域の実施主体ごとに1の「青少年局(Jugendamt)」を設置すること、地域を超える実施主体ごとに1の「州青少年局(Landesjugendamt)」を設置することは従来どおり規定されている。2009年1月1日現在、地域の実施主体(青少年局)が573、地域を超える実施主体(州青少年局)が12ある⁽³⁴⁾。州によっては、郡に属する「市町村(Gemeinde)」も地域の実施主体となることができる。地域の実施主体となっている、郡に属する市町村の合計は150以上に上る⁽³⁵⁾。

民間青少年援助の実施主体は、公益の実施主体と営利の実施主体の2種類に分かれる。公益主体としては、①教会及び公法上の宗教団体系の福祉団体:ローマ・カトリック教会系の「ドイツ・カリタス連合(Deutscher Caritasverband)」、福音主義教会系の「デアコーニツシエス・ヴェルク(Diakonisches Werk)」、ユダヤ教団系の「ドイツ・ユダヤ人中央福祉局(Zentralwohlfahrtsstelle der

⁽³²⁾ Vereinigung Hamburg Kindertagesstätten gGmbH (Hrsg.), *Jahresbericht*, 2009/2010, S.10. <http://www.kitas-hamburg.de/files/jb_vereinigung_2009_2010_web.pdf>

⁽³³⁾ Münder et al. (Hrsg.), *op.cit.*, S.216.

⁽³⁴⁾ *ibid.*, S.578.

⁽³⁵⁾ *ibid.*, SS.585-586.

Juden in Deutschland)」、②その他の福祉団体：「ドイツ無宗派社会福祉連盟 (Paritätischer Wohlfahrtsverband)」、「労働者福祉団 (Arbeiterwohlfahrt)」、「ドイツ赤十字 (Deutsche Rote Kreuz)」、③青少年団体、④自助グループがある⁽³⁶⁾。①及び②をまとめて六大社会福祉団体と称する。⁽³⁷⁾

民間の主体は、施設数・職員数において全体の7割近くを占める。特に①の教会・宗教団体系の福祉団体は、全体の3割以上を占め、大きな役割を担っている。営利企業は施設数・職員数のいずれにおいても2%未満に過ぎない(2006年12月31日又は2007年3月15日現在)。⁽³⁸⁾

本稿の対象とする昼間施設に限ってみても、50,849の施設のうち、公立が17,183、民間が33,666となっており、民間の果たす役割が大きい。特に、就学前児童のための施設の数及び保育児童数を設置主体別に見てみると、2歳以上就学までの児童を対象とした施設(概ね幼稚園に相当)は、伝統的な主体によるものがほとん

どで、公立の施設が3割、キリスト教会系の施設が5割を占める。これに対して、3歳未満児専門の施設(概ね保育所に相当)は、全体として非常に少ない。その4割以上が宗教・福祉団体系以外の法人や団体(親のグループによる自主的保育なども含む)によって、1割は営利企業によって提供されている(表1・図1参照)。3歳未満児のための保育を、伝統的な主体が十分に供給してこなかったことがうかがえる。

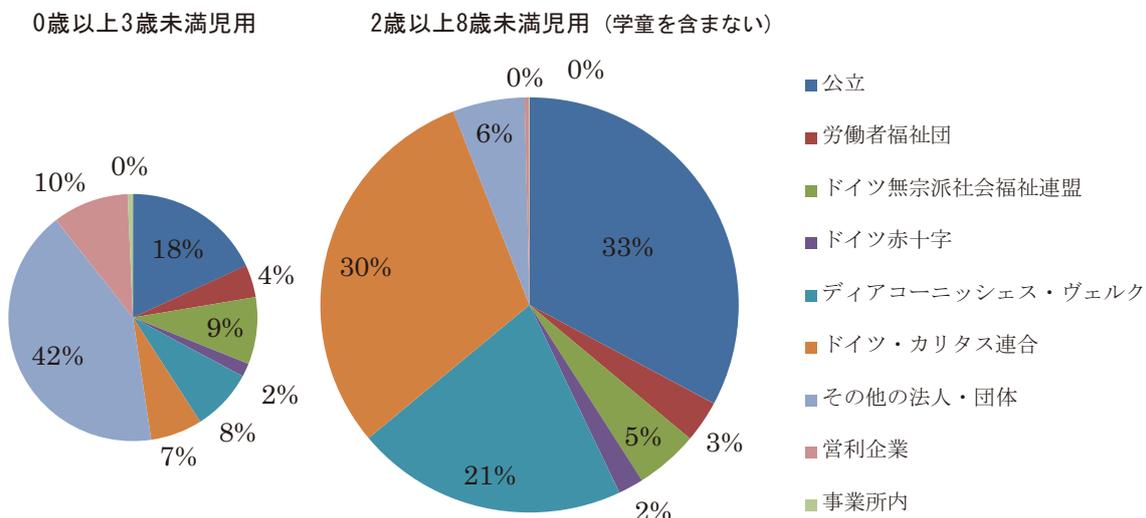
4 保育財政の仕組み

(1) 施設保育の費用の分担

社会法典第8編第74a条は、児童のための昼間施設の財政については州法で定めると規定している。そのため、全国共通の財政制度はなく、16の州ごとにまちまちである⁽³⁹⁾。

保育の費用は、地域の青少年援助実施主体(郡、郡に属さない市、場合により、郡に属する市町村)、施設の立地する市町村、施設の設置主体、州及

図1 児童昼間施設の入所児童(設置主体別割合)



(出典) Statistisches Bundesamt, *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2010*, 2010, Tabelle 1 (<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur.vollanzeige.csp&ID=1026418>)に基づき、筆者作成。

⁽³⁶⁾ *ibid.*, SS.578-579.

⁽³⁷⁾ 文化庁編『海外の宗教事情に関する調査報告書』文化庁, 2008, pp.84-85.

⁽³⁸⁾ Münder et al. (Hrsg.), *op.cit.*, S.581.

⁽³⁹⁾ Stefan Sell, „Finanzierungssysteme für Kindertageseinrichtungen aus ökonomischer Sicht,“ *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1/2009, S.114.

表1 児童昼間施設の数・入所児童数（設置主体別）

施設の設置主体	総数	公立	民間	内訳		
				労働者福祉団	ドイツ無宗派 社会福祉連盟	ドイツ赤十字
施設数						
0歳以上 3歳未満児用	1 386	209	1 177	54	124	22
2歳以上 8歳未満児用（学童を含まない）	22 892	7 370	15 522	693	1 456	422
5歳以上 14歳未満児用（学童のみ）	3 437	1 627	1 810	194	327	77
全年齢層用	23 134	7 977	15 157	1 235	2 465	743
合計	50 849	17 183	33 666	2 176	4 372	1 264
入所児童数						
0歳以上 3歳未満児用	24 509	4 415	20 094	1 033	2 133	428
2歳以上 8歳未満児用（学童を含まない）	1 175 960	384 666	791 294	37 789	57 220	22 783
5歳以上 14歳未満児用（学童のみ）	228 996	127 103	101 893	11 058	21 309	5 425
全年齢層用	1 649 436	603 244	1 046 192	101 138	183 608	62 387
合計	3 078 901	1 119 428	1 959 473	151 018	264 270	91 023

（出典） Statistisches Bundesamt, *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2010*, Tabelle 1 (https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur.vollanzeige.csp&ID=1026418) に基づき、筆者作成。

び保育児童の親（養育権者）の拠出によって賄われている。しかし、これら関係者の費用負担の方式や割合は州ごとに異なる（別表2参照）。投資費用について定めるもの、運営費について定めるもの、そのうち特に人件費について定めるものなど様々である。保育料収入の割合について上限を定めている場合もある（ラインラント・プファルツ州：人件費の17.5%まで、ザールラント州：人件費の25%まで）。

いずれにせよ、保育の費用の相当部分を負担しているのは地方自治体である。保育の総費用に占める地方自治体の負担の割合は、全国平均で85%に達するという推計もある⁽⁴⁰⁾。また、別の資料によれば、2006年のドイツ全体の保育の総費用141億ユーロの内訳は、市町村・市町

村連合の支出66.7億ユーロ（47.4%）、州（都市州を含む）の支出44.3億ユーロ（31.5%）、親の保育料19.6億ユーロ（14.0%）、民間の施設設置主体の自己負担7.5億ユーロ（5%）である⁽⁴¹⁾。

(2) 保育料（費用分担金）

社会法典第8編第90条によれば、昼間施設及び児童昼間保育において児童が保育を受ける場合には、保育料に相当する費用分担金を定めることができる。州法で別の定めをしない限り、この費用分担金には段階をつけなければならない、その基準として、特に、所得、児童手当の受給資格のある子の数、保育時間を考慮することができる。負担が過大である場合には、全額又は一部について免除すること又は公的青少年

(40) Sellの推計（2002年）による。Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Politische Rahmenbedingungen bei der Einführung von Betreuungsgutscheinen*, 2007, S.13. (http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/betreuungsgutscheine.property=pdf.bereich=sprache=de.rwb=true.pdf)

(41) 親の保育料及び民間施設設置主体の自己負担は推計である。Deutsches Jugendinstitut, *Zahlenspiegel 2007: Kinderbetreuung im Spiegel der Statistik*, 2008, S.223. (http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Publikationen/zahlenspiegel2007/root.html) 昼間保育のための公的支出の額も州によって大きく異なる。Textorの試算によれば、2006年の保育児童1人あたり公的支出額は、最高のベルリン州が7,082ユーロ、最低のバイエルン州が2,925ユーロである。公的支出額は、3歳未満児の保育率や全日保育率とは直接関係しないものの、保育の質（保育者と保育児童の比率、保育者の資格保有率等）と関係することが指摘されている。Martin R. Textor, „SGB VIII - ein großer neuer Reformbedarf, Das System der Kindertagesbetreuung gerecht machen,“ *ZKJ: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 6/2008, S.239ff. 参照。

2010年3月1日現在

内訳									
ディアコー ニッシェス・ ヴェルク等	ドイツ・ カリタス連合等	ドイツ・ ユダヤ人 中央福祉局	その他の 宗教団体	青少年団体	その他の 法人・団体	企業	内訳		
							事業所内	営利企業	
111	104	1	2	4	591	164	13	151	
4 644	5 791	5	102	12	2 214	183	18	165	
254	237	1	6	20	668	26	3	23	
3 421	3 285	8	51	27	3 397	525	73	452	
8 430	9 417	15	161	63	6 870	898	107	791	
1 964	1 638	31	18	88	10 186	2 575	168	2 407	
245 782	352 675	313	4 983	385	64 853	4 511	526	3 985	
14 148	10 465	65	332	656	37 302	1 133	149	984	
244 938	235 159	430	3 219	1 970	193 274	20 069	3 569	16 500	
506 832	599 937	839	8 552	3 099	305 615	28 288	4 412	23 876	

年援助実施主体に負担させることができる。

各州法にも保育料に関する規定が置かれている。保育施設の運営費又は人件費の一部を賄うために保育料を徴収することを定めている州が多い。ほとんどの州法は、保育児童の年齢層（保育の種別）、子の人数、親の所得によって保育料に段階を付けることができる又はそうしなければならないと定めている。ベルリン州とハンブルク州は、詳細な保育料金表を州法の別表として定めている。昼食が提供される場合には、給食費が別途徴収されるのが一般的である。

就学前1年間については保育料の無償化が進められており、ほとんどの州が保育料を徴収せずに公費で負担することを定めている。これは、教育的観点から児童の入所を促進するための措置で、特に移民や低所得の家庭の児童に早期教

育（特にドイツ語教育）の機会を提供することを狙っている⁽⁴²⁾。ラインラント・プファルツ州は、州法で「就学前1年間は、可能な限り全児童が幼稚園に入るものとする」と定め、さらに積極的に早期教育への参加を奨励している。

保育料の額は、親や子の条件が同一でも、施設の設置主体ごとに大きく異なる⁽⁴³⁾。

(3) 公費補助の方式

保育が民間の青少年援助主体によって提供される場合には、公費による補助が行われる。その方式には、サービス供給者に対して直接行われる「機関補助 (Objektförderung)」方式と、サービス利用者に対して行われる「個人補助 (Subjektförderung)」方式の2つがある⁽⁴⁴⁾。機関補助方式では、実際の利用の有無にかかわり

(42) 詳しくは、金箱秀俊「移民統合における言語教育の役割」『レファレンス』719号, 2010.12, p.68以下〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071903.pdf>〉を参照。

(43) 「新社会的市場経済イニシアチブ (INSM)」と雑誌 *Eltern* (親) による全国100大都市の公立施設についての調査によれば、2009/2010年度の保育料(年額)は、4歳児の午前4～5時間の保育で、年収45,000ユーロの場合、最低がデュッセルドルフ市(ノルトライン・ヴェストファーレン州)、ハーナウ市(ヘッセン州)等11市の0ユーロ、最高がブレーメン市(ブレーメン州)の1,752ユーロである。ランキングの詳細は、「Der INSM-ELTERN-Kindergartenmonitor 2010」〈<http://www.insm-kindergartenmonitor.de/>〉を参照。

(44) 「機関補助」「個人補助」の用語は、『バウチャーについて—その概念と諸外国の経験』(政策効果分析レポート No.8) 内閣府政策統括官(経済財政—景気判断・政策分析担当), 2001.7, p.2 〈<http://www5.cao.go.jp/keizai3/2001/0706seisakukoka8.pdf>〉による。

なく補助が行われるのに対し、個人補助方式では実際の保育の利用量（例えば受入児童数・時間）に応じて補助が行われる。各施設がサービス提供のために実際にどれだけ費用を要したかにかかわらず、どの施設に対しても、同一内容の給付には同一の報酬（すなわち、標準化された額）が支払われるのが個人補助方式の特徴である。

個人補助方式の場合には、保育を必要とする児童又は親に対してその需要に応じてバウチャーが発行され、児童又は親は、自らが選択するサービス提供者にこれを提出する。バウチャーを受け取ったサービス提供者は、これを地方自治体に提出して代わりにサービス費用の支弁を受ける。こうしてバウチャーの移動により、利用者を介して公共団体からサービス提供者に資金が流れる。つまり、この方式では、利用者によってより多く選ばれる事業者ほど、より多くの補助を受けられる。保育量（保育児童数）に応じて補助を行えば、バウチャーの発行を伴わなくとも同じ効果が得られる。これを「疑似バウチャー」方式という。

公費による補助は従来、機関補助方式によって行われてきたが、近年、個人補助方式（バウチャー方式）への関心が高まっており、ハンブ

ルク州で2003年8月から導入された⁽⁴⁵⁾ほか、ベルリン州でも2006年1月から導入されている⁽⁴⁶⁾。また、バイエルン州は「疑似バウチャー」方式を採用している⁽⁴⁷⁾。ハンブルク州やベルリン州では親の需要に見合ったバウチャーを発行しており、各人のバウチャーで利用できる保育時間は一律でない。施設にとっては、長時間保育の児童を受け入れた方が、より多くの補助を得られる。そのため、保育が十分に供給されない状況においては、施設による保育児童の逆選択が起きるおそれもある。

一般に、バウチャー導入の論拠として、①社会政策的な目的の達成（社会的に不利益を受けている児童に、より価値の高いバウチャーを与えることによって、給付を受けやすくする）、②競争の強化による給付水準の向上（受給権者によって選ばれるように施設が努力するようになることで、より需要に合った供給を実現する）、③受給権者の選択の自由の拡大等が主張されている。しかし、②については、親の選択が施設の質を基準として行われることが前提条件であり、これを疑問視する意見も多い。③については、供給が不足している限り、選択の自由はない。⁽⁴⁸⁾

(45) 保育請求権の認められている幼稚園年齢の児童については必ず、1日5時間の昼食付き保育が受けられるバウチャーが発行される。それ以外の年齢の児童については、職業と家庭の両立及び社会教育的な必要のある児童の保育の場合が優先される。このような「必要」のない児童について保育バウチャーが発行されるのは、そのための予算がある場合に限り、ここ数年は行われていない。バウチャーの支給申請は待機児童リストに登録されるが、現在の状況では発行を受けられる可能性は小さいという。申請の際には、必要な保育量を示すために勤務時間と通勤時間を証明しなければならない。バウチャーは通常、12か月分が発行され、就業等の開始日の4週間前から使用することができる。バウチャーは3歳未満用が5種類（4, 6, 8, 10, 12時間。6時間以上は昼食付き）、3歳以上就学まで用が7種類（4, 5, 6, 8, 10, 12時間。5時間は昼食付きと昼食なしがある。6時間以上は昼食付き）、学童用が4種類（2, 3, 5, 7時間。いずれも昼食付き）ある。ハンブルク児童昼間施設連合会のウェブサイト掲載の „Bewilligung und Kosten“（<http://www.kitas-hamburg.de/bewilligung/index.html>）等による。

(46) ベルリン州では2004年から開始された保育改革の一環としてバウチャー „Kita-Gutschein“ が導入された。保育改革では公立保育所の民営化又は公営企業化が進められた。Sven Nachmann, „Der Kita-Gutschein in Berlin 1996 bis 2009,“ Tanja Betz et al. (Hrsg.), *Kita-Gutscheine: Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung*, München: Verlag Deutsches Jugendinstitut, 2010, SS.241-255 による。

(47) バイエルン州では、伝統的に人件費補助（州と地方自治体が40%ずつ負担）が行われてきたが、2006年9月から全州で疑似バウチャー（保育児童数・保育時間に応じた補助制度）を導入した。物理的なバウチャーは発行されないが、代わりに、児童が施設に受け入れられると、保育契約に添付された「予約証明書」に署名する。この証明書には、補助金に関係のある情報（保育時間、児童の年齢、親の出身など）が記載されている。Günter Krauß, „Kindbezogene Förderung und Bildungsgerechtigkeit,“ *ibid.*, SS.265-266.

II 保育拡充の歩みと手法

1 保育請求権又は保育提供義務の法制化

(1) 保育に対する請求権

社会法典第8編の保育に関する規定のうち最も重要なのが、昼間保育施設への入所及び児童昼間保育（在宅保育）に対する請求権を定める第24条である。法的請求権は、公的青少年援助の実施主体に対し、請求権の要件が満たされている限り請求することができ、裁判によって実現させることができる給付の実施を義務付けるものである⁽⁴⁹⁾。それゆえ、保育を受ける権利が法的請求権として規定されることは、公的青少年援助の実施主体である地方自治体に対し、それだけ重い責任を負わせることになる。

西ドイツにおいて保育請求権の法制化のアイディアは1970年代からあり、1973年に発表された青少年援助法の草案にその原型があるが、実現に至るのは東西ドイツ統一後の1990年代になってからである（表2参照）。

(2) 3歳以上就学前児童の保育請求権の実現

保育請求権が法定される契機となったのは、ドイツ統一時の妊娠中絶法の統一問題である。東西ドイツで異なる妊娠中絶法⁽⁵⁰⁾の統一が必須の課題となり、その際、妊娠を継続した女性

が不利益を被ることのないよう、子どもを生み育てることのできる環境を整える措置として保育を保障することが重要なポイントとなった。法案には全年齢層の児童に保育請求権を認める規定が含まれていたが、成立した1992年の妊婦及び家族援助法⁽⁵¹⁾は、社会法典第8編に3歳以上の児童の幼稚園入園請求権のみを規定し、3歳未満児については需要に応じた供給義務を定めるに留まった⁽⁵²⁾。しかも、3歳以上の児童の幼稚園入園請求権の完全施行は1996年1月と定められ、1995年12月末までは「州法の規定を規準として」請求権を有するとして、各州法の規定次第となった。さらに、入園請求権が完全施行となる直前の1995年12月、整備の遅れている州に配慮して、法的請求権の実現の猶予を認める規定が設けられ、3歳以上の児童の幼稚園入園請求権の完全実現は1999年1月まで延期された⁽⁵³⁾。

とはいえ、その結果、3歳以上就学までの児童の保育事情は大きく改善され、1998年末には全国平均でほぼ9割の供給率が達成された。ただし、請求権の内容（請求することのできる給付）が「幼稚園」の籍（Platz）というだけで、それより詳細な保育条件（例えば保育時間、保育児童数、保育者数と保育児童数の比率等）が定められなかったため、請求権は昼食の付かない半日保育でも十分に満たされるとみなされた⁽⁵⁴⁾。

(48) Dieter Dohmen, „Kita-Gutscheine - einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion,“ Angelika Diller et al. (Hrsg.), *Kitas und Kosten: Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand*, München: Verlag Deutsches Jugendinstitut, 2004, SS.129-132.

(49) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *op.cit.*

(50) 旧東ドイツでは期間規制による解決（妊娠12週以内の中絶は自由）、旧西ドイツでは適応規制による解決（一定の適応事由が存在する場合には処罰しない）が行われていた。妊娠中絶法の統一問題について詳しくは、齋藤純子「ドイツにおける妊娠中絶法の統一」『外国の立法』No.201, 1997.5, pp.281-294を参照。

(51) Gesetz zum Schutz des vorgeburtlichen/werdenden Lebens, zur Förderung einer kinderfreundlicheren Gesellschaft, für Hilfen im Schwangerschaftskonflikt und zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs (Schwangeren- und Familienhilfegesetz) vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1398).

(52) 立法過程の詳細は、齋藤純子「ドイツの保育事情」『レファレンス』507号, 1993.4, p.107以下を参照。

(53) オーバーヒューマ・ウーリッチ 前掲書, p.97; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht*, Ausgabe 2010/2011, S.532.

(54) 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, S.331.

表2 法的保育請求権の導入への歩み（西ドイツ／統一ドイツ）

立法	3歳以上就学までの請求権	3歳未満の請求権
1973 連邦青少年家庭保健省の 専門家委員会による青少年 援助法の草案	3歳以上の児童の幼稚園入園請求権	3歳未満及び就学開始後の児童に対し、条件付き で（親による世話と養育の欠如又は養育上の緊急 事態の場合に限り）昼間施設への入所請求権
1988 青少年援助法の新秩序の ための法律の担当官案	3歳以上の児童の幼稚園入園請求権	
1989 青少年援助法の新秩序の ための法律の政府案 ^(注1)	幼稚園入園請求権の規定なし	
1990 社会法典第8編（児童青 少年援助）	保育を必要とする児童は相応の援助を受けること、	州は需要に応じた拡充のために配慮することのみ を規定。
1992 妊婦及び家族援助法によ る社会法典第8編（児童 青少年援助）の改正	【1992.8.28～1995.12.31】 3歳以上の児童に、州法の規定を規準として、幼 稚園への入園請求権 【1996.1.1～】（予定） 3歳以上就学までの児童に、幼稚園への入園請求権	3歳未満の児童及び就学義務年齢の児童に、需要 に応じた保育の提供義務及び児童の福祉に必要と される限りにおいて保育の提供義務
1995.12 社会法典第8編第二次改 正法 ^(注2) による経過規定	【～1998.12.31（最終）】 法的請求権の実現の猶予 【1999.1.1～】 法的請求権の完全導入	
2004.12 昼間保育拡充法	【2005.1.1～】 3歳以上就学までの児童の昼間施設への入所請求 権	【2005.1.1～（最終2010.10.1～）】 3歳未満及び就学義務年齢の児童に、需要に応じ た保育の提供義務 必ず提供しなければならない場合： ① 養育権者が就業、就業開始又は学校教育・職 業教育措置（大学教育を含む）・職業編入措置 に参加の場合 ② 児童の福祉に相応な保育が保障されない場合
2008.12 児童助成法		【2008.12.16～2013.7.31】 3歳未満の児童に一定の場合（①責任感と公共心 を有する人格への発達のために必要な場合、②養 育権者がa) 就業中・就業開始・求職中、b) 職 業教育中・学校教育中・大学教育中、c) 職業編 入給付受給中）の保育提供義務 （※条の表題は「請求権」） 【2013.8.1～】 1歳未満の児童に一定の場合（①責任感と公共心 を有する人格への発達のために必要な場合、②養 育権者がa) 就業中・就業開始・求職中、b) 職 業教育中・学校教育中・大学教育中、c) 職業編 入給付受給中）の保育提供義務。 1歳以上3歳未満の児童の保育請求権 （※条の表題は「請求権」）

(注1) Deutscher Bundestag, Drucksache 11/5948.

(注2) Zweites Gesetz zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (2.SGB VIII-Änderungsgesetz-2.SGB VIII-ÄndG) vom 15. Dezember 1995, BGBl. I S.1775.

(出典) Walter Schellhorn und Manfred Wienand, *Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), Sozialgesetzbuch Achten Buch (SGB VIII), Ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft*, Neuwied: Luchterhand, 1991, SS.3-5 等に基づき、筆者作成。本文の記述及び注も参照されたい。

上記の1992年改正により、地域の公的青少年援助主体に、全日保育が需要に応じて提供されるよう努力する義務が課せられてはいたが、この規定に強制力はなかった⁽⁵⁵⁾。そのため、特

に旧西ドイツ地域では、幼稚園はあっても保育時間が短く⁽⁵⁶⁾、フルタイムで就業する親のニーズに十分応えられないという問題が残された。その後、2004年の昼間保育拡充法（後述）によ

る改正で、児童昼間施設・サービスの任務の一つとして親の就業と育児の両立に対する援助が明記されたことから、現在では、少なくとも1日6時間の保育を提供しなければ請求権は満たされないと解されている⁽⁵⁷⁾。

(3) 3歳未満児のための保育の提供義務

次に課題となったのが、3歳未満児への保育の提供である。3歳未満児への保育を需要に応じて提供しなければならないことは、上記の1992年改正によりすでに規定されていたが、この規定は規範としての効果をほとんど発揮することができなかつたと言われる⁽⁵⁸⁾。旧西ドイツ地域での3歳未満児のための保育施設整備の進捗は遅々としたもので、2002年末現在の供給率は、旧東ドイツ地域ですでに37%に達していたのに対し、旧西ドイツ地域では1994年に1.7%、1998年に2.2%だったのが2.7%に上昇した⁽⁵⁹⁾に過ぎない。また、公的助成のある児童昼間保育(在宅保育)⁽⁶⁰⁾は、同期間に0.75%から1.2%への上昇であった⁽⁶¹⁾。地域によるばらつきも大きく、2002年当時、3歳未満児のた

めの保育施設・サービスが全くない郡が46、供給率が0.5%以下の郡が69もあった⁽⁶²⁾。

このような状況を打開したのが2002年10月に発足した第二次シュレーダー政権(社会民主党・同盟90/緑の党連立)のもとで始められた、インフラ整備と時間政策と経済的支援を三本柱とする「新しい家族政策」⁽⁶³⁾である。以後、2004年12月には「質を重視しつつ需要に応じて児童のための昼間保育を拡充するための法律(昼間保育拡充法)⁽⁶⁴⁾」が、また、次のメルケル政権(キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟・社会民主党連立)のもとで、2008年12月には「昼間保育施設及び児童昼間保育における3歳未満児に対する助成のための法律(児童助成法)⁽⁶⁵⁾」が制定され、3歳未満児のための保育の拡充に向けての取組みが本格的に始まった。このような保育拡充政策は、2005年と2009年の2度の政権交代を超えて継続されており、保育施設の整備の必要性については、党派を超えた幅広いコンセンサスが成立していると見ることができる。

昼間保育拡充法の主要目的は、3歳未満児のための保育サービスの拡充である。この法律に

(55) Jutta Struck und Reinhard Wiesner, „Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz: Wirkungen und Nebenwirkungen einer Entscheidung des Gesetzgebers,“ *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 12/1992, S.455.

(56) 州により「幼稚園」の解釈がまちまちだった。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では午前保育及び午後保育を行うが昼食時には休園する幼稚園が普通だったし、その他の州のほとんどには半日制(大抵は午前のみ)の幼稚園しかなかった。1日中開園している施設は一般には幼稚園とは呼ばれず、全日制の施設が好まれる都市州には幼稚園は存在しないか、あっても稀だった。*ibid.* 参照。

(57) 例えば、Münder et al. (Hrsg.), *op.cit.*, S.251.

(58) Wiesner, *op.cit.*, S.442.

(59) *ibid.* 連邦統計庁の青少年援助統計に基づく。

(60) 手当を支払うなど地方自治体が関与するもの。他に、地方自治体が全く関与しない私的な保育(ベビーシッターなど)が相当行われていると言われている。

(61) それまで児童昼間保育についての政府統計はなかったため、ドイツ青少年研究所の推計による。Wiesner, *op.cit.*, S.442.

(62) *ibid.*

(63) 齋藤純子「ドイツの児童手当と新しい家族政策」『レファレンス』716号, 2010.9, pp.69-71 (<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071603.pdf>) を参照。「時間政策」は、労働時間の他に、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する。

(64) Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz-TAG) vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3852). 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。

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

において、3歳未満児のための保育について、「需要に応じた」提供の最低基準、つまり、3歳未満児に必ず保育が提供されなければならない場合が初めて具体的に（両親が就業中又は職業訓練中である場合等）定められた。ただし、この法案の提案理由書では、3歳未満児全員に保育の請求権を認めることは親のニーズにも子のニーズにも合致しないとして退けられたと説明されている⁽⁶⁶⁾が、これは整備費用を負担する地方自治体に配慮したため⁽⁶⁷⁾と言われる。保育施設の整備が間に合わない州のために、この義務の開始日の延期（ただし、最長でも2010年10月1日まで）を認めるための猶予期間が設けられた。この猶予期間中、地域の青少年援助実施主体は、毎年の整備計画の策定、毎年3月15日現在の需要調査と達成状況の確認を義務づけられた。また、連邦政府は、拡充状況に関する報告を毎年、連邦議会に提出しなければならない。

第二次シュレーダー政権発足時の連立協定では、保育供給率の目標として、全州において20%以上を掲げていた⁽⁶⁸⁾が、これを法定することは、都市部と地方部とでは需要が異なることから有用でないとして断念された⁽⁶⁹⁾。2004年の昼間保育拡充法で新たに具体的な基準の定められた保育需要を満たすためには、2010年の時点で、新たに約22.8万人分の保育の受入

枠を旧西ドイツ地域で用意する必要がある⁽⁷⁰⁾。これは旧西ドイツ地域平均で17%の保育供給率に相当する⁽⁷¹⁾。法案の提案理由書の費用見積もりは、当時の比率に基づき、うち約16万人分（7割）を施設保育、約6.8万人分（3割）を児童昼間保育（在宅保育）として供給することとし、施設保育については、約5.6万人分を新設し、約9.6万人分を少子化により余剰となる幼稚園の定員枠の転用によって生み出すという前提条件で行われた⁽⁷²⁾。この目標が達成されれば、3歳未満児用に、全国で約43.6万人分の保育が提供されることになる（保育供給率21%）⁽⁷³⁾。

整備に必要な費用については、連邦が地方自治体に対して直接補助を行うことはできないため、社会扶助制度改革⁽⁷⁴⁾によって地方自治体の負担を軽減することにより、地方自治体に対して間接的に財政援助する方法が取られた⁽⁷⁵⁾。連邦政府は、当該改革によって見込まれる地方自治体の負担軽減総額（年間25億ユーロ）のうち、年間15億ユーロが保育の拡充に当てられることを期待していた⁽⁷⁶⁾。

(4) 1歳以上3歳未満児の保育請求権

しかしながら、3歳以上の児童のための保育請求権をめぐる立法の経緯が示すように、法的請求権でなければ、需要に応じた拡充への十分

(66) Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3676 (昼間保育拡充法案), S.4.

(67) Wiesner, *op.cit.*, S.449.

(68) *Koalitionsvertrag 2002 - 2006: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie*, S.29. <http://www.boell.de/downloads/stiftung/2002_Koalitionsvertrag.pdf>

(69) Wiesner, *op.cit.*, S.450.

(70) *op.cit.* (66), SS.45-46.

(71) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*, S.538.

(72) *op.cit.* (66), S.46.

(73) Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9299 (児童助成法案), S.21.

(74) この改革については、例えば、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, p.18以下 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/070901.pdf>>を参照。

(75) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren: Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren*, Juli 2006 (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/2250), S.4. <<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/TAG.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>>

な圧力にならない⁽⁷⁷⁾。また、近年のように保育施設の教育的活動が強調されるのであれば、児童の福祉の観点から、結局は、すべての児童のための保育請求権への要求につながらざるを得ない⁽⁷⁸⁾。

2005年11月に発足したメルケル大連立（キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟・社会民主党）政権は、連立協定において、親手当制度の導入と並んで、3歳未満児のための保育の拡充と拡充が進まない場合には保育の法的請求権を1歳児から認めることを謳った⁽⁷⁹⁾。

まず、2006年12月の連邦親手当・親時間法の制定により、2007年1月から親手当制度が導入された⁽⁸⁰⁾。この新制度は、従来の定額制の育児手当に代えて、育児休業前の賃金の67%を保障する所得比例の親手当を育児休業中に支給するもので、標準的な受給期間は1年間（「パートナー月」の制度⁽⁸¹⁾）を利用して両親が共に取得すれば合計で1年2か月）として設計されている。すなわち、1年間は育児休業し、子どもが1歳になると復帰する職業継続モデルが採用されたと見ることができる。しかし、このモデルが成立するためには、1歳児と2歳児のための保育

施設が十分に供給されていることが前提条件となる。2004年当時、母親の就業率の低い旧西ドイツ地域でも、3歳未満児のいる母親の30%近くが就業しており、大雑把に見積もれば、3歳未満児の3分の1に保育を提供する必要があった⁽⁸²⁾。3歳未満児のための保育の供給率は、全国平均で2002年の8.6%が2005年には13.7%に上昇していた⁽⁸³⁾。しかし、2004年法によって定められた最低水準の供給を実現するためには、さらに整備を急ぐ必要があった。

2007年4月2日、連邦・州・地方自治体の全国団体による「保育所サミット（Krippengipfel）」が開催され、2013年に3歳未満児のための保育の定員数を約75万人まで引き上げ、全国平均で35%の供給率を達成することが合意された⁽⁸⁴⁾。この目標値は、①保育に対する親のニーズ（3歳未満児の母親の89%が、非就業の理由として十分な保育が提供されないことを挙げている）、②市民の関心（保育を提供することで親の選択の自由を促進することは、8割を超える市民によって支持されている）、③保育率・母親の就業と出生率の関連が明らかになっている西欧・北欧諸国の水準、④2002年のバルセロナ欧州理事会で設定

(76) *op.cit.* (66), S.45. ただし、地方自治体側によれば、当初予測されたような負担の軽減は起きなかったという。また、負担の軽減によって浮いた資金の用途を連邦が指定することはそもそもできなかった。そのため昼間保育拡充法の資金構想の失敗は最初からプログラムされていたとの評もある。このように立法・行政・財政の権限と責任が分立するなかで、連邦・州・地方自治体はそれぞれ限定された権限しか有しないゆえに責任の押し付け合いになりがちであることが指摘されている。Stefan Shieren, „Die Kinderbetreuung im Dickicht des deutschen Föderalismus: Ein Lehrstück über die Widrigkeiten der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung in der Sozialpolitik,“ *ZKJ: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 11/2008, SS.441-442 参照。

(77) Wiesner, *op.cit.*, SS.449-450.

(78) *ibid.*, S.450.

(79) *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, 11. November 2005, SS.112-113, 117-118. (<http://www.cducsu.de/upload/koavertrag0509.pdf>)

(80) 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 (<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/229/022908.pdf>) ; 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 (<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/232/023203.pdf>) を参照。

(81) 親手当の受給期間は、基本的には親1人につき12か月であるが、もう1人の親が就業所得を減少させる（休業する）場合には2か月間延長される（連邦親手当・親時間法第4条）。これを「パートナー月（パパの月／ママの月）」と言う。父親の育児休業の取得促進を目的とする規定である。詳しくは、齋藤 同上, 2007.6 参照。

(82) Bäcker et al., *op.cit.*, SS.335-336.

(83) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *op.cit.* (75), S.6.

(84) *op.cit.* (73), S.1.

された目標(2010年までに3歳未満児の33%に供給)を基準として定められたと説明されている⁽⁸⁵⁾。

2007年8月28日、連邦と各州の協定において、1歳からの法的保育請求権を2013/2014年度から導入する方針が明記され、保育拡充の目標値が75万人分と定められた。拡充のために新たに必要となる費用について、連邦が負担する額(2013年まで総額40億ユーロ、うち投資費用21.5億ユーロ。2014年からは運営費用として毎年7.7億ユーロ)も定められた。⁽⁸⁶⁾

これらの合意を踏まえて、2008年12月、児童助成法(前述)が制定された。この法律は、社会法典第8編の改正、財政調整法の改正、「児童のための昼間保育拡充のための連邦の財政援助に関する法律」(新法)の3つの部分で構成される。社会法典第8編の改正では、従来の目標値を引き上げ(供給率35%)、整備期間も2013年7月末まで(第一段階)延長する。保育を提供しなければならない対象者の最小範囲の基準についても、「求職中」を加え、養育権者が求職中の場合にも提供義務が課せられることとする⁽⁸⁷⁾。2013年8月から(第二段階)は、3歳未満児のうち1歳以上の児童に、保育施設又は児童昼間保育(在宅保育)における助成に対する法的請求権を認めることが定められた⁽⁸⁸⁾。

保育の拡充のうち3分の1は、児童昼間保育(在宅保育)による予定である。

なお、連邦法の規定を上回る保育請求権をすでに認めている州もある。例えば、ラインラント・プファルツ州は、2歳から幼稚園での保育の請求権を認めているし、旧東ドイツ地域のテューリンゲン州は、連邦に先駆けて2010年8月、1歳からの1日10時間以上の保育請求権を導入した(ただし2013年8月までは猶予可)。同じくザクセン・アンハルト州では、0歳児から1日5時間以上の保育請求権が認められている(別表2参照)。また、ハンブルク州は、2010年8月に2歳からの保育請求権を導入する計画であったが、金融危機後の財政緊縮措置の一つとして、2013年まで延期することを決定した⁽⁸⁹⁾。

2 連邦の財政援助

児童助成法で保育整備の目標が大幅に引き上げられたのに対応して、昼間保育拡充法の目標を超える部分の整備のために、連邦から特別な支援措置が取られることとなった。昼間保育拡充法に基づく2010年の整備水準と比較すると、2013年までに、追加でさらに30万人分の保育を整備する必要がある⁽⁹⁰⁾。これを実現するためには、2013年までに総額120億ユーロ(投資費

⁽⁸⁵⁾ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Dossier: Ausbau der Kinderbetreuung - Kosten, Nutzen, Finanzierung*, 2.aktualisierte Aufl., 2008, S.5. <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=108710.html>>

⁽⁸⁶⁾ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren - elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung*, 2008, S.33. <http://www.beruf-und-familie.de/system/cms/data/dl_data/cac5a73fab99dd2a8c9903eaf161f424/BMFSFJ_Bildung_Betreuung_Erziehung.pdf>

⁽⁸⁷⁾ これは2004年の昼間保育拡充法に、専門家の意見に反して盛り込まれなかった条件である。Gerstein, *op.cit.*, S.272.

⁽⁸⁸⁾ 2013年まで適用される規定「…助成を行わなければならない」についても、法案の提案理由書では、公的青少年援助実施主体の客観的な法律上の義務を規定したものに過ぎず、個人に認められる公的請求権ではないと説明されているが、これは政治的な説明であって、法的にはこの文言は、そこに規定する要件を満たす児童にとってはまさに個人の法的請求権にほかならないという見解もある。Johannes Münder, „Das Kinderförderungsgesetz,“ *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1/2009, SS.5-6.

⁽⁸⁹⁾ Senatskanzlei, Stadt Hamburg, „Schwerpunkte setzen, Konjunktur schonen, Gestaltungsspielräume erhalten: Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung 2010-2013,“ *Pressemeldung*, 27.11.2009. <<http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/1989012/2009-11-27-sk-sparbeschluesse.htm>>

⁽⁹⁰⁾ Deutscher Bundestag, Drucksache, 16/6596, S.1.

用40億ユーロ、運営費用80億ユーロ)を要する⁽⁹¹⁾。

連邦政府は、毎年の予算から補助金を支出するのではなく、補助金を「特別財産」として先に一括して拠出することにより、保育施設の拡充が遅滞なく行われるためには不可欠な、地方自治体と市民の信頼を得ようとした⁽⁹²⁾。

2007年9月5日、連邦政府は、保育施設の拡充に必要な投資費用を連邦が拠出するための特別財産「保育拡充」設置法(保育資金供与法)案⁽⁹³⁾、次いで10月17日には、そのための予算21.5億ユーロを計上した2007年度補正予算法案⁽⁹⁴⁾を閣議決定した。これを受けて翌10月18日⁽⁹⁵⁾、連邦を代表する連邦家庭高齢者女性青少年省と16州の間で行政協定「投資プログラム『保育資金調達』2008-2013」⁽⁹⁶⁾が締結された(2008年1月から発効)。この協定により、連邦から州に対して今後6年間に総額21.5億ユーロの補助が行われること、各州には2005年12月末現在の3歳未満児の数を基準にして当該補助が配分されることが定められた。各州の配分額は、最高のノルトライン・ヴェストファーレン州で約4.8億ユーロ、最低のブレーメン州で約1600万ユーロである。この補助金は、各州がそれぞれ定める助成ガイドラインに従って交付される。3歳未満児のための投資で

あることが条件とされるが、どのような投資を対象とするかは各州の裁量に委ねられており、州ごとに必要な投資が行われることが期待されている⁽⁹⁷⁾。

補正予算法⁽⁹⁸⁾、保育資金供与法⁽⁹⁹⁾とも12月に成立し、辛うじて2007年中に、必要な投資費用40億ユーロのうち、連邦負担分21.5億ユーロの全額が「特別財産」に拠出された。

次に、2008年の児童助成法による財政調整法の改正で、売上税の連邦と州との間の配分が変更された。地方自治体に保育の運営費を補助することができるように、州に18.5億ユーロの増収をもたらそうとするものである。この総額は2009年から2013年までの各年において、後年ほど多くなるように配分される。2014年からは毎年7.7億ユーロが配分される。

さらに、2008年の児童助成法の一部として制定された「児童昼間保育の拡充のための連邦の財政援助に関する法律」(前述)が2008年1月に遡及して施行され、先に設置された「保育拡充」特別財産及び先に締結された連邦と州との間の行政協定に法的根拠が与えられた。

3 家庭内保育に対する手当

このような家庭外保育の拡充に対しては、連

(91) *op.cit.* (73), S.4.

(92) *op.cit.* (90)

(93) *ibid.*

(94) Deutscher Bundestag, Drucksache, 16/6390.

(95) Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zum Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren, RdErl. des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration vom 09. Mai 2008 (<http://www.waldorfkindergarten-nrw.de/assets/plugindata/poolq/080509%20Ausbau%20U3%20Investitionsprogramm%20Info%209.5.2008.pdf>) による。

(96) Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008-2013. テューリンゲン州の教育科学文化省のサイトに掲載されている、Verwaltungsvorschrift zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 bis 2013 (http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tkm/kindergarten/rechtsgrundlagen/vv_investitionsprogramm_anlagen.pdf) の末尾に添付されている。

(97) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, „Investitionsprogramm zur Finanzierung der Kinderbetreuung.“ 15.11.2010. (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=119024.html>)

(98) Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2007 (Nachtragshaushaltsgesetz 2007) vom 22. Dezember 2007, BGBl. I S.3216.

(99) Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungs-ausbau“ (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz-KBFG) vom 18. Dezember 2007, BGBl. I S.3022.

立与党内でキリスト教社会同盟の保守派から大きな反発があった。保守派は、親自身が家庭で保育する場合にも施設保育と同様に国の助成が与えられるべきであると主張したが、この主張に対しては、現金支給では子どものために使われるとは限らないとか、教育に疎遠な階層の子どもにこそ、その発達を促すために家庭外保育の機会の提供が必要であるという批判がなされた。⁽¹⁰⁰⁾

結局、妥協策として2008年の児童助成法により社会法典第8編に「世話手当(Betreuungsgeld)」(いわゆる「かまど報奨金」)の規定が盛り込まれた。1歳からの保育請求権が導入される2013年から、自分の子に施設保育を受けさせることを希望しない親、また受けさせることができない親のために毎月の給付を導入するものとするという規定である。ただし、この規定は単なる意図の表明に過ぎず⁽¹⁰¹⁾、法的機能としては意味のない規定⁽¹⁰²⁾と見られている。法案の提案理由書は、この規定について、昼間保育と並んで児童の養育において親の果たす傑出した役割を評価することを連邦政府が表明したものと説明し、その具体的方法は2013年までに明らかにするが、立法者の決定は自由であるとしている⁽¹⁰³⁾。具体的方法について今後どのような決定がなされるかは全く未定であるが、実際に具体的な規定が置かれることになる場合には、その費用は、家庭外保育と同様に、連邦でなく州と地方自治体が負担すべきとする解説もある⁽¹⁰⁴⁾。しかし、

2009年10月に発足した現政権(キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟・自由民主党)の連立協定には、「(保育とは)別の公的なサービスや給付を受ける選択の自由を可能とするために」150ユーロの世話手当を、場合によってはバウチャーにより、連邦の給付として導入することが定められた⁽¹⁰⁵⁾。

なお、同様の手当としては、「テューリンゲン養育手当」がある。テューリンゲン州では、2006年7月から、自宅で2歳児・3歳児を育てる親は、同手当(月額:第1子150ユーロ、第2子200ユーロ、第3子250ユーロ、第4子以降300ユーロ)の支給を請求することができる。支給額は、州政府が負担する児童1人あたりの公的保育の費用150ユーロに見合う額となっている。⁽¹⁰⁶⁾2008年に同州に限って保育児童の数が減少したのは、この手当のためではないかとも推測されている⁽¹⁰⁷⁾。

4 児童昼間保育(在宅保育)への期待

児童昼間保育(在宅保育)は、3歳未満児のための保育の拡充計画において大きな役割を期待されている。2008年の児童助成法は、その法案の提案理由書を見る限り、2013年までに供給率35%という目標は、施設保育のみでは目標達成は不可能であるという前提に立っており、新規供給の30%は児童昼間保育(在宅保育)で賄うことを予定している。そのためには、現在は専ら低賃金部門に属する、公費負担⁽¹⁰⁸⁾の

⁽¹⁰⁰⁾ Reinhard Wiesner, „Das Kinderförderungsgesetz (KiföG),“ *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 6/2009, S.225.

⁽¹⁰¹⁾ *ibid.*

⁽¹⁰²⁾ Münder, *op.cit.* (88), S.11. ミュンダー元教授は、連立パートナーを満足させるためにこのような規定が法文化されたことは「立法技術の墮落」であると批判している。

⁽¹⁰³⁾ *op.cit.* (73), S.14.

⁽¹⁰⁴⁾ Wiesner, *op.cit.* (100)

⁽¹⁰⁵⁾ *WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, 17. Legislaturperiode, S.68. (<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>)

⁽¹⁰⁶⁾ Landratsamt Nordhausen, *Kinder: Wegweiser, Tageseinrichtungen für Kinder im Landkreis Nordhausen*, S.7. (<http://www.landratsamt-nordhausen.de/fileadmin/landkreis/Kita-Broschuere.pdf>)

⁽¹⁰⁷⁾ Wiesner, *op.cit.* (100)

⁽¹⁰⁸⁾ 単に世話するだけでは1児童1時間あたりの支給額が1ユーロに満たない地方自治体もあるという。*op.cit.* (73), S.14.

保育ママ・保育パパの職業像をもっと魅力的なものにして、新規参入を促す必要がある。⁽¹⁰⁹⁾

(1) 児童昼間保育（在宅保育）の位置づけ

児童昼間保育（在宅保育）は、1973年に女性雑誌『ブリギッテ』に掲載された記事「新しい職業—保育ママを要求する」⁽¹¹⁰⁾を契機に広く議論されるようになった。スウェーデンの“dagmamma”に倣い「保育ママ」という概念が生み出され、1979年まで西ドイツの5州で、自分の子どもと一緒に他人の子どもを3人まで自宅で保育するモデル・プロジェクトが実施された。⁽¹¹¹⁾

1990年に社会法典第8編が制定された際に、児童昼間保育に関する独立の条が新設された。これにより、児童（特に1歳未満児）の発達の助成のために昼間保育者を仲介することもできること、また、適性のある昼間保育者が仲介され、昼間保育者が児童の福祉に適当かつ必要である場合には、昼間保育者に対して養育費を含め生じた費用を支弁することが定められた。

2004年の昼間保育拡充法による社会法典第8編の改正によって、児童昼間保育は、特に3歳未満児のためには、保育施設と同等の選択肢として位置づけられた。

児童昼間保育による児童に対する助成（Förderung）には、適性のある昼間保育者の仲介、昼間保育者に対する専門的助言や研修、金銭給付の保障も含まれる。仲介を受けずに昼間保育者を直接探すことも可能である。⁽¹¹²⁾

2004年の児童青少年援助発展法⁽¹¹³⁾により、

児童昼間保育の許可に関する規定が新設された。児童を①その養育権者の家庭外で②一日の一定時間③週15時間を超えて④有償で⑤3月を超えて保育しようとする者は、許可を必要とする。許可の有効期間は5年で、他人の子を同時に5人まで保育する権限が付与される。

(2) 児童昼間保育（在宅保育）の質の向上

児童昼間保育（在宅保育）が施設保育と同等の選択肢となるためには、その質の向上が不可欠である。2004年の昼間保育拡充法による社会法典第8編の改正により、昼間保育者の条件に関して、従来の「適性」の基準が詳細に規定されると共に、これに加えて、特に児童昼間保育に要求されるものについての「より深い知識」が求められることとなった。まず、「適性」の基準としては、①人格、実務能力、及び養育権者や他の昼間保育者と協力する態度において傑出していること、②児童にふさわしい空間を利用できることが明記された。また、「より深い知識」は、認められた教育課程において修得したもの、又はその他の方法で証明できるものとされる。このような教育課程の内容について、法案の提案理由書では、ドイツ青少年研究所（Deutsches Jugendinstitut e.V.）が開発したカリキュラム「昼間保育における職業能力の向上」（所要160時間）を基準として挙げている⁽¹¹⁴⁾。「より深い知識」を証明するものとしては、母親としての育児経験だけでは不十分で、認められた教育課程の水準に相応するもの、乳幼児の世話、教育的問題、安全・衛生措置のみでなく、昼

⁽¹⁰⁹⁾ *ibid.*

⁽¹¹⁰⁾ „Wir fordern einen neuen Beruf: Tagesmütter,“ *Brigitte*, 2/1973, SS.48-56.

⁽¹¹¹⁾ Wolfgang Tietze et al., *Betreuungsangebote für Kinder im vorschulischen Alter : Ergebnisse einer Befragung von Jugendämtern in den alten Bundesländern*, Stuttgart: W. Kohlhammer, 1993, SS.153-154.

⁽¹¹²⁾ Münder et al. (Hrsg.), *op.cit.*, SS.238-239.

⁽¹¹³⁾ 当初の昼間保育拡充法案から連邦参議院の同意を要する規定の部分が分離され、児童青少年援助発展法（Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz-KICK) vom 8. September 2005, BGBl. I S.2729）として遅れて成立した。この間の事情については齋藤 前掲注(64)を参照。

⁽¹¹⁴⁾ *op.cit.* (66), S.33.

間保育に特有の問題（責任法、契約の仕方、児童青少年援助の体系）も扱うものでなければならぬとされる⁽¹¹⁵⁾。

同時に、昼間保育者の労働条件の改善のために、昼間保育者に支給される金銭給付の額の構成要素が明記された。すなわち、①昼間保育者が支出した費用に対する補償、②昼間保育者の行う子どもに対する助成（Förderung）を評価するための額（報酬）、③在宅保育者が納付した災害保険の保険料の全額及び老齢年金の保険料の半額である。さらに、2008年児童助成法により、②について、昼間保育者が提供する保育サービスに応じて決定すること、特に保育時間及び保育児童の数並びに保育児童の助成のニーズを考慮しなければならないことを定めたほか、新しい要素として④昼間保育者が納付した疾病保険及び介護保険の保険料の半額分が加

えられた。

昼間保育者に対する手当の額は、州法⁽¹¹⁶⁾に定めのない限り、地域の青少年援助実施主体（青少年局）が決定する。2009年1月から昼間保育者の手当に対する所得税制上の取扱いが変更されたこと⁽¹¹⁷⁾及びこれに伴い従来の社会保険上の家族被保険者としての取扱いが変更されたこと⁽¹¹⁸⁾により、昼間保育者の負担増のおそれがあることから、手当の引上げが必要となっているところである⁽¹¹⁹⁾。

その他、2004年の児童青少年援助発展法による社会法典第7編（災害保険）の改正により、保育施設の児童に加えて、昼間保育中の児童も、法定災害保険の被保険者に加えられた。

5 民間営利企業の参入促進

児童青少年援助の分野では、長年にわたり、

⁽¹¹⁵⁾ Gerstein, *op.cit.*, S.271.

⁽¹¹⁶⁾ *ibid.*, S.270, Anm.40によれば、ベルリン州法とメクレンブルク州法には規定がある。ベルリン州では「児童昼間保育の財政のための実施規則」（前掲注27参照）により、保育児童数（1～3人／4～5人／6～8人）と保育時間に応じて異なる報酬額が定められている。月140時間超180時間以下の全日保育の場合、月額369～465ユーロである。これに加えて一括経費（1児童あたり月額196ユーロ）と児童の必要に応じた付加手当が毎月前払いで青少年局から支給される。この報酬額と一括経費の半額は、連邦休暇法で認められた休暇中及びやむを得ない病休中（ただし年20日まで）も、継続して支給される。

⁽¹¹⁷⁾ 公費から昼間保育者に支払われる金銭給付については、従来、1990年2月7日の連邦財務省通達に基づき、業として行われる保育でない限り（保育児童が5人以下であれば、特に審査することなしに業として行われていないものと推定される）、昼間保育者の所得とはみなされず、所得税法第3条第11号にいう「課税されない補助金（Beihilfe）」として扱われてきた。ところが、2007年12月17日の連邦財務省通達は、上記通達を廃止し、昼間保育者に対する金銭給付は、その財源（私費・公費）にかかわらず、所得税法上は同一に扱うこととし、2009年1月以降は、すべて所得税法第18条第1項第1号にいう自営業による所得として扱うこととした。ただし、所得調査手続の簡素化のために、保育児童1人あたり月額300ユーロを経費として一律に控除することが認められる。Wiesner, *op.cit.* (100), S.227 参照。

⁽¹¹⁸⁾ 疾病保険の保険者は、連邦財務省の旧通達に倣い、私費であれ公費であれ5人以下の昼間保育は主たる職業として行われる自営業とはみなしないと、一定の所得限度額（「月間平均報酬額」の7分の1（2010年は月額365ユーロ）。詳しくはドイツ医療保障制度に関する研究会編『ドイツ医療関連データ集【2009年版】』医療経済研究・社会保険福祉協会医療経済研究機構，2009，p.94）を超えない限り、これら昼間保育者を家族被保険者として保険の適用を認めてきたが、旧通達の廃止によりその根拠が失われた。ただし、児童助成法案の審議過程において、昼間保育者の負担増を避けるため、社会法典第5編（疾病保険）の改正が追加され、2013年末までの特例（優遇）措置として、疾病保険法上、5人以下の子どもの昼間保育は、主たる職業として行う自営業としては扱われないことが定められた。昼間保育者は所得が限度額を超えない限り、家族の保険でカバーされる。疾病保険に上乗せして保険料が徴収される介護保険の保険料についても、同様である。Wiesner, *ibid.* 参照。なお、保育の拡充段階が完了する2014年1月からは、昼間保育者は他の自営業者と同様に扱われる。Deutscher Bundestag, Drucksache, 16/10357（児童助成法案の委員会報告書），SS.25-26 参照。

⁽¹¹⁹⁾ Wiesner, *ibid.*, S.225.

公的児童青少年援助の実施主体から補助金を交付することによって、民間公益団体によるサービス提供が確保されてきた⁽¹²⁰⁾。その際には、当該事業者が「公益目的を追求している」ことがその要件の一つとされている⁽¹²¹⁾ため、営利目的の民間事業者は、基本的には補助対象から除外されている。ただし、児童のための昼間施設の財政については、2004年の昼間保育拡充法による改正⁽¹²²⁾で、例外的に州法で自由に定めることができるようになった。しかし、各州は、民間営利事業者を助成するとの定めを置かなかつたり、あるいは民間営利事業者を締め出したたり、一定の条件の下でのみ助成対象とするにとどまった。その結果、多くの地方自治体は、民間営利事業者を助成対象とすることができなかつた⁽¹²³⁾。

連邦政府は、多様な保育サービスが提供されるためには民間営利事業者の参入が不可欠であると判断し、施設運営のための諸条件を満たす事業者は、営利事業者であるか公益事業者であるかにかかわらず同一に取り扱うことを義務付ける規定を2008年の児童助成法案⁽¹²⁴⁾に盛り込んだ。しかし、補助対象の範囲、すなわち、民間の営利事業者にも補助金を付与する可能性は議論の的となり、福祉団体ロビーから強力な反対を受けた⁽¹²⁵⁾。その結果、法案は修正され、この規定は、要件を満たすすべての施設設置者は「助成を受けることができる」という「規範としての内容のない文言」に置き換えられた⁽¹²⁶⁾。このことについて、良質な保育が提供されるか

否かは、サービス提供者の税制上の地位（公益団体かどうか）にかかわらないとして、質の確保を求めるのであれば、補助金の制限でなく、別の規定（施設開設許可条件、サービス向上契約）によって行うべきであるという意見もある⁽¹²⁷⁾。

III 保育整備の最新状況と展望

1 2010年現在の整備状況

2010年3月1日現在、施設保育を受けている3歳未満児は、全国で40万336人（保育率は19.6%）に達している⁽¹²⁸⁾。これに加えて、児童昼間保育（在宅保育）を受けている3歳未満児は、全国で7万1821人（保育率3.5%）である。重複がないとすれば、保育率は23.1%に達しており、目標値21%を達成している。東西地域別に見ると、旧西ドイツ地域（ベルリン州を含まない）では、施設保育を受けている3歳未満児は、23万3984人（保育率14.2%）、児童昼間保育（在宅保育）を受けている3歳未満児は、5万2998人（保育率3.2%）で、両者を合わせた保育率は17.4%であり、辛うじて西ドイツ地域についての目標値17%を上回っている。旧東ドイツ地域（ベルリン州を含まない）では、施設保育を受けている3歳未満児は、12万9944人（保育率43.0%）、児童昼間保育（在宅保育）を受けている3歳未満児は、1万5278人（保育率5.1%）で、両者を合わせた保育率は48.1%と、ほぼ2人に1人が家庭外保育を受けていることになる。特に施設保育の保育率の高さが目につく（表3参照）。なかでも、

⁽¹²⁰⁾ Mündler et al. (Hrsg.), *op.cit.*, S.613.

⁽¹²¹⁾ 社会法典第8編第74条第1項第3号。

⁽¹²²⁾ 社会法典第8編に第74a条が挿入された。

⁽¹²³⁾ *op.cit.* (73), S.18.

⁽¹²⁴⁾ Deutscher Bundestag, Drucksache, 16/10173. 先に提出された与党案 (*ibid.*) と同一内容である。審議を迅速に進めるため、しばしばこのような措置が取られる。

⁽¹²⁵⁾ Mündler, *op.cit.* (88), S.8.

⁽¹²⁶⁾ Wiesner, *op.cit.* (100), S.226.

⁽¹²⁷⁾ Mündler, *op.cit.* (88), S.9.

⁽¹²⁸⁾ *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2010*, Statistisches Bundesamt, 2010. (<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur.vollanzeige.csp&ID=1026418>)

表3 公的保育を受けている児童の数と保育率

2010年3月1日現在

年齢層	保育の種別	全国		旧西ドイツ地域		旧東ドイツ地域	
		数	率	数	率	数	率
0歳以上3歳未満の児童	施設保育	400,336	19.6%	233,984	14.2%	129,944	43.0%
	児童昼間保育 (在宅保育)	71,821	3.5%	52,998	3.2%	15,278	5.1%
	合計	472,157	23.1%	286,982	17.4%	145,222	48.1%
3歳以上6歳未満の児童	施設保育	1,902,918	91.7%	1,546,089	91.1%	277,535	94.8%
	児童昼間保育 (在宅保育)	19,250	0.9%	16,660	1.0%	1,501	0.5%
	合計	1,922,168	92.6%	1,562,749	92.1%	279,036	95.3%

(注) 旧西ドイツ地域及び旧東ドイツ地域ともベルリン州は含まない。施設保育と児童昼間保育（在宅保育）の双方を受けている場合もある。„Besuchsquote“を保育率とした。

(出典) Statistisches Bundesamt, *Kinder- und Jugendhilfe: Kinder in Tageseinrichtungen: Anzahl und Besuchsquote - 01. März 2010 - Deutschland und Bundesgebiete* (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/Content75/BesuchsquoteKinderTageseinrichtungen.templateId=renderPrint.psm) ; *Kinder in Tagespflege: Anzahl, Besuchsquote, Alter, Gebiete - 01. März 2010* (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/Content75/BesuchsquoteoeffentlichgefoerderteKindertagespflege.templateId=renderPrint.psm) に基づき、筆者作成。

旧東ドイツ地域のブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、ザクセン・アンハルト州とベルリン州では、すでに2009年に全地域で、旧西ドイツ地域の最高保育率（バーデン・ヴュルテンベルク州のハイデルベルク市：35.8%）を上回る保育率を達成している⁽¹²⁹⁾。州ごとの整備の進捗状況のばらつきは大きい（図2参照）。

なお、3歳以上6歳未満の児童については、全国で約192万人の児童が保育を受けており、保育率は東西両地域とも9割を超え、全国平均で92.6%となっている。これについても東西格差とかなりの地域間格差があり、親のニーズに合致した保育時間となっているかという点では問題がある⁽¹³⁰⁾。

3歳未満児のための保育整備の次の目標は、2013年に35%であるが、1歳以上の児童に法的保育請求権が導入されることになるのであるから、年齢別にもう少し詳しく見る必要がある（図3参照）。施設保育と在宅保育の合計（2010年）

でみると、0歳児については、旧西ドイツ地域で1.9%、旧東ドイツ地域で4.6%となっている。旧東ドイツ地域でむしろ低下傾向にあるのは、2007年から親手当制度（前述）が開始され、従前の所得の67%が保障される育児休業が1年間保障されるようになったことの影響ではないかと思われる。1歳児では、旧西ドイツ地域で15.0%、旧東ドイツ地域で54.8%となっている。旧西ドイツ地域では、目標達成のためにはさらに努力が必要となる。2歳児では、旧西ドイツ地域で34.8%、旧東ドイツ地域で80.4%と、かなりの水準が達成されている。2歳児については、幼稚園の年齢枠の拡大による対応がしやすいこともあると考えられる。

2 今後の見通しと課題

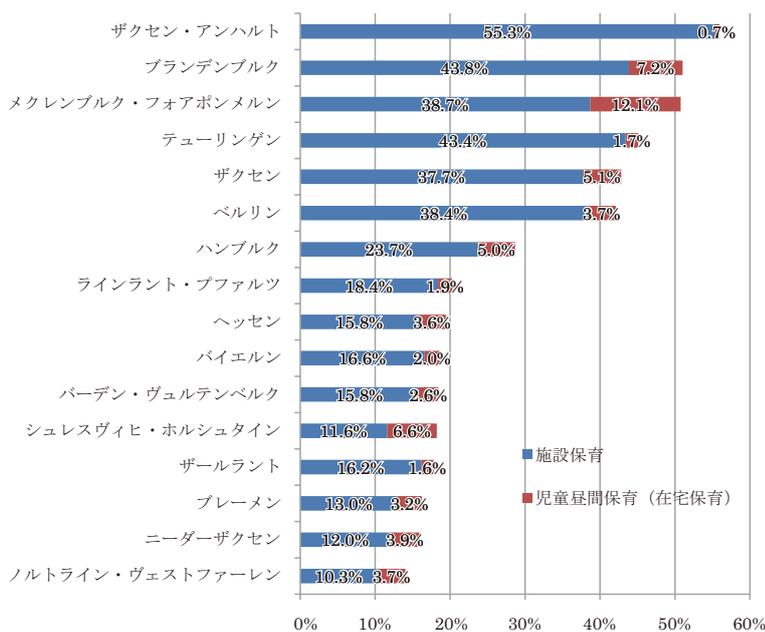
2010年7月、連邦政府から連邦議会に「児童助成法の評価のための第一次中間報告⁽¹³¹⁾」が提出された。3歳未満児のための保育の拡充

⁽¹²⁹⁾ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Kindertagesbetreuung regional 2009: Ein Vergleich aller 413 Kreise in Deutschland*, 2010, S.11. (https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1025178)

⁽¹³⁰⁾ 詳細は、*ibid.*, SS.14-15, 18-22を参照。

⁽¹³¹⁾ Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2009 (Erster Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes), Deutscher Bundestag, Drucksache 17/2621.

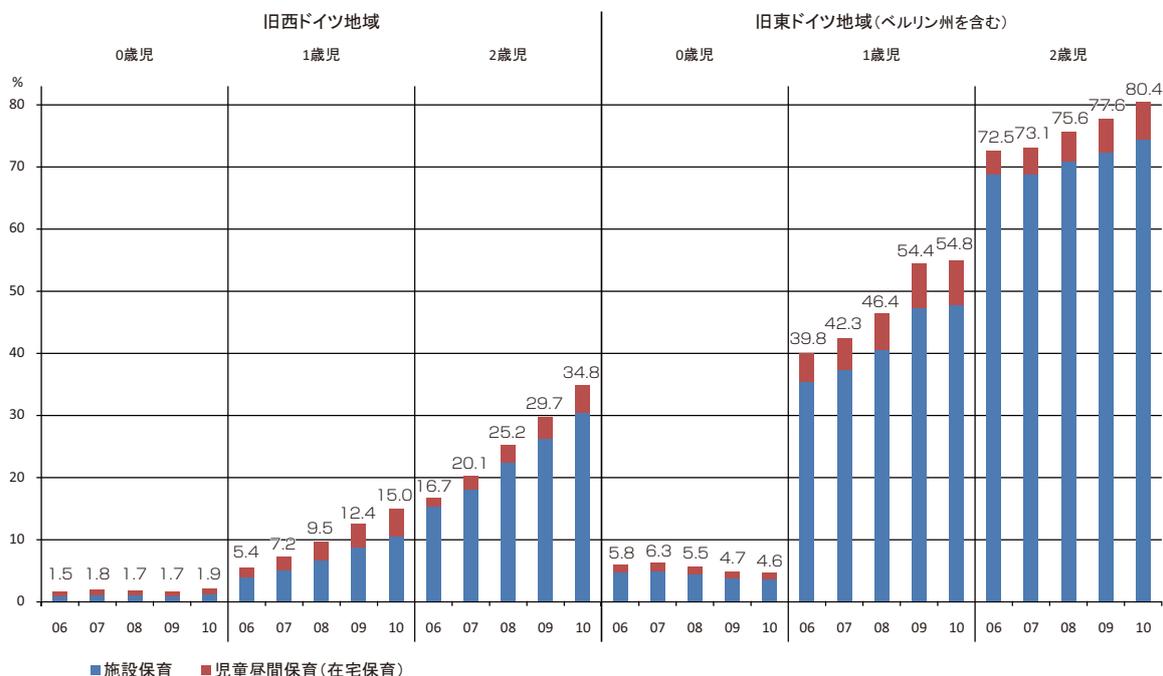
図2 3歳未満児の保育率（州別）



(注) 2010年3月1日現在の保育児童数を便宜上2009年12月現在の該当年齢の児童数で除して算出。保育率の高い順に並べたところ、1位～5位が旧東ドイツ地域の州、6位がベルリン州、7位以下が旧西ドイツ地域の州となった。

(出典) Statistisches Bundesamt, *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2010*, 2010, Tabelle LT2, LT5, Anhang (Bevölkerungstabelle) (<https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur.vollanzeige.csp&ID=1026418>) に基づき、筆者作成。

図3 3歳未満児の保育率の推移（2006年～2010年）



(注) 保育に関する政府統計は、従来、連邦統計庁の青少年援助統計の一部として、4年に一度しか公表されていなかったが、2006年から毎年公表されるようになった。2005年の児童青少年援助発展法（本文注(13)参照）により、施設保育と並んで、児童昼間保育（在宅保育）の統計も調査されることとなった。そのため、施設・在宅別の毎年の詳細な統計が得られるのは、2006年以降に限られる。

(出典) Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), *Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2010, S.235, Tab. C2-1A (http://www.bildungsbericht.de/daten2010/tabellen_web2010.pdf) ; 連邦統計庁から入手した2010年についての統計表に基づき、筆者作成。

状況に関する、2009年についての報告書である。この報告書のベースとなっているのは、2009年3月末現在の連邦統計庁の児童青少年援助統計と全保育施設（約5万）及び全青少年局（604か所）に対するアンケート調査、及びこれを補足する連邦家庭高齢者女性青少年省による青少年局（354か所）と昼間保育者（2,591人）に対する任意のアンケート調査（2009年10月1日実施）である。

2009年の保育率（旧西ドイツ地域で14.6%、旧東ドイツ地域で46%、全国で20.4%）をベースに、各青少年局の保育拡充計画数の平均値から推計すると、保育率は、2013年には全国で目標値に迫る34.2%に達する見込みである。しかし、東西別に見ると、旧東ドイツ地域では2013年に53.2%に達する見込みで、そのためには毎年1.2ポイント以上保育率を引き上げればよいが、旧西ドイツ地域では2013年に32.7%に達する見込みで、そのためには毎年3.6ポイント以上保育率を引き上げる必要がある。すでに発表されている2010年の実績値をみると、旧東ドイツ地域の48.1%は前年比+2.1ポイントであるのに対し、旧西ドイツ地域の17.4%は前年比+2.6ポイントに過ぎず、目標値に到達するには十分とは言えないペースである。旧西ドイツ地域では、拡充のスピードを上げる必要がある。旧西ドイツ地域の青少年局が掲げている2013年の目標値は、14%から70%まで幅があり、過半数は35%未満である。これに対して、旧東ドイツ地域の青少年局の目標値は、35%から100%までと、はるかに高い。保育需要を調査し、施設とサービスの整備計画を策定することは公的青少年援助実施主体（青少年局）の責任であるが、報告書は、高い目標値を掲げている青少年局は親の希望と需要を熟知しているのに対し、低い目標値を掲げている青少年局は最新の親の需要動向をあまり考慮していないと分

析している。⁽¹³²⁾

供給を増加させる方法としては、2004年の昼間保育拡充法以来、少子化により余剰となった既設の幼稚園の定員枠に3歳未満児を受け入れることで保育の拡充が図られてきたが、その枠も使い切りつつあり、今後は施設の新設や増築が必要となるとみられている。しかし、旧西ドイツ地域の青少年局の85%が新しい保育枠の提供に困難を感じている。その原因として、旧西ドイツ地域の青少年局の多くは、連邦に合わせて拠出される州の補助金が不十分であると指摘し、3分の1以上の青少年局が、新規に保育枠を増やすには、さらに投資資金が必要であるという意見を表明している。これに対し、量的な目標はすでに達成している旧東ドイツ地域の青少年局が直面している課題は、施設保育の安定的な確保と質的な改善である。⁽¹³³⁾

おわりに

保育整備の水準においてドイツはOECD諸国の中で最下位グループに属してきたが、2013年に3歳未満児の保育率35%が実現されれば、OECDの平均を超えることができる。これまで整備が進まなかった主な理由としては、整備のための資金が地方自治体の予算の制約のもとにあることが指摘されている。解決策として、連邦制国家においても連邦の関与を容易にするために、また場合によっては事業主の拠出も求めるために、フランス式の「児童金庫」又は「家族金庫」を創設して、家族政策関係の資金を一本化することを求める提案⁽¹³⁴⁾もあるが、実現には至っていない。

現代の保育に求められている教育的機能や社会政策的機能を考えると、保育の質の向上も必須の課題である。保育者の資格の高度化（大卒資格化）は以前から課題となっていたが、拡充

⁽¹³²⁾ *ibid.*, SS.13-14.

⁽¹³³⁾ *ibid.*, SS.14-15.

目標を達成するために教育専門職が約5～6万人必要になると言われており、量的拡充が優先されるなかで資格の高度化は後回しになりそうである⁽¹³⁵⁾。ドイツの保育整備はなお発展途上にある。目標の達成とその内実を注視したい。

(さいとう じゅんこ)

⁽¹³⁴⁾ 例えば、Stefan Sell, „Bedarfsorientierte“ Modernisierung der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland, *WSI Mitteilungen*, 3/2002, S.152. 連邦家庭高齢者女性青少年相によって任命された専門家委員会が提出した『第七次家族報告書』(2006)も、家族関係給付の財政を持続可能で安定的なものにするためには、そのための独立した組織を創設することが望ましいとの見解を示した。ただし、連邦政府はこの提案を「しぶしぶ」受け入れたに留まる。Margarete Schuler-Harms, „Gutschein und Familienkasse als ökonomische Instrumente moderner Familienpolitik?“ *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1/2009, S.143 参照。上記の報告書とこれに対する連邦政府の意見は、Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit: Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Siebter Familienbericht*, 2006 (=Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1360). 特に SS.XXXIV-XXXV, 289-292. (http://www.bmfsfj.de/doku/familienbericht/download/familienbericht_gesamt.pdf)

⁽¹³⁵⁾ Münder, *op.cit.* (88), SS.6-7.

別表 1 各州の保育関係法規と保育所管官庁

州名	保育関係法規	所管官庁
バーデン・ヴュルテンベルク	幼稚園、他の昼間施設及び児童昼間保育における児童の世話及び助成に関する法律（児童昼間世話法）（2009.3.19 版、2010.12.7 現在） ⁽¹⁾	労働社会秩序 家庭高齢者省
バイエルン	幼稚園、他の児童昼間施設及び児童昼間保育における児童の教育、養育及び世話のためのバイエルンの法律（バイエルン児童教育・保育法）（2005.7.8 制定、2006.12.8 最終改正） ⁽²⁾	労働社会秩序 家庭女性省
ベルリン	昼間施設及び児童昼間保育における児童の助成のための法律（児童昼間助成法）（2005.6.23 制定、2009.12.17 最終改正） ⁽³⁾	教育学術研究省
ブランデンブルク	社会法典第 8 編（児童青少年援助）を実施するための第二次法律（児童昼間居所法）（1992.6.10 制定、2010.7.15 最終改正） ⁽⁴⁾	教育青少年 スポーツ省
ブレーメン	昼間施設及び児童昼間保育における児童の助成のためのブレーメンの法律（ブレーメン昼間施設・昼間保育法）（2000.12.19 制定、2009.1.8 現在） ⁽⁵⁾	労働女性保健 青少年社会省
ハンブルク	ハンブルク児童保育法（2004.4.27 制定、2010.7.6 最終改正） ⁽⁶⁾	社会家庭保健 消費者保護省
ヘッセン	ヘッセン児童青少年法典（2006.12.18 制定、2007.1.1-2011.12.31 施行） ⁽⁷⁾	社会省
メクレンブルク・フォアポンメルン	児童昼間施設及び児童昼間保育における児童の助成のための法律（児童昼間助成法）（2004.4.1 制定、2010.7.12 最終改正） ⁽⁸⁾	社会保健省
ニーダーザクセン	児童のための昼間施設に関する法律（児童昼間施設法）（2002.2.7 制定、2010.12.10 現在の法文） ⁽⁹⁾	社会女性家庭 保健省
ノルトライン・ヴェストファーレン	児童の早期教育及び助成のための法律（児童教育法） 児童青少年援助法・社会法典第 8 編の実施のための法律（2007.10.30 制定） ⁽¹⁰⁾	保健女性解放 介護老人省
ラインラント・プファルツ	児童昼間居所法（1991.3.15 制定、2008.3.7 最終改正） ⁽¹¹⁾	教育学術青少年 文化省
ザールラント	法律第 1649 号 社会法典第 8 編第 26 条に基づくザールラントの実施法（ザールラント児童保育・教育法）（2008.6.18 制定） ⁽¹²⁾	労働家庭予防 社会スポーツ省
ザクセン	昼間施設における児童の助成のためのザクセンの法律（ザクセン児童昼間施設法）（2009.5.15 の新法文） ⁽¹³⁾	文化スポーツ省
ザクセン・アンハルト	ザクセン・アンハルト州の昼間施設及び昼間保育における児童の助成及び世話のための法律（児童助成法）（2003.3.5 制定、2008.12.17 最終改正） ⁽¹⁴⁾	保健社会省
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	昼間施設及び昼間保育所における児童の助成のための法律（児童昼間居所法）（1991.12.12 制定、2010.12.9 の法文） ⁽¹⁵⁾	教育文化省
テューリンゲン	社会法典第 8 編（児童青少年援助）の実施法としての昼間施設及び昼間保育における児童の教育、養育及び世話に関するテューリンゲンの法律（テューリンゲン児童昼間施設法）（2005.12.16 制定、2010.5.4 最終改正） ⁽¹⁶⁾	教育科学文化省

（注）州の順序は、名称の原綴のアルファベット順。

(1) Gesetz über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege (Kindertagesbetreuungsgesetz - KiTaG) in der Fassung vom 19. März 2009

(2) Bayerisches Gesetz zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege (Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz - BayKiBiG) vom 8. Juli 2005

(3) Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KitaFöG) vom 23. Juni 2005

(4) Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - Kindertagesstättengesetz (KitaG) vom 10. Juni 1992

(5) Bremisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (Bremisches Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz - BremKTG) vom 19. Dezember 2000

(6) Das Hamburger Kinderbetreuungsgesetz vom 27. April 2004

(7) Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006

(8) Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KiföG M-V) vom 1. April 2004

(9) Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) in der Fassung vom 7. Februar 2002

(10) Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz) - Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - SGB VIII - vom 30. Oktober 2007

(11) Kindertagesstättengesetz vom 15. März 1991

(12) Gesetz Nr. 1649 Saarländisches Ausführungsgesetz nach §26 des Achten Buches Sozialgesetzbuch

Saarländisches Kinderbetreuungs- und bildungsgesetz (SKBBG) vom 18. Juni 2008

(13) Neufassung des Sächsischen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (Gesetz für Kindertageseinrichtungen-SächsKitaG) vom 15. Mai 2009

(14) Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz-KiföG) vom 5. März 2003

(15) Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz-KitaG) vom 12.12.1991

(16) Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe (Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz - ThürKitaG) vom 16. Dezember 2005

（出典）各州政府ホームページに基づき、筆者作成。

別表2 施設保育に関する各州比較表（保育請求権・保育時間・保育料・公費補助）

	請求権／提供義務	開所時間・保育時間	保育料	運営費用	投資費用
ヴュルテンベルク	3歳以上就学までの全児童に施設保育が提供されるようにする市町村の努力義務。 3歳未満児に需要に応じた保育が提供されるようにする市町村の努力義務。		施設設置者が経済的負担・家族内の子の数を考慮して算定できる。 地方自治体の施設については、地方自治体公課法の規定により利用料を徴収。 ※施設設置者団体が具体額を合同で勧告。運営費用の20%を保育料で賄えるよう段階的引上げを目指している。	【市町村】民間及び営利の施設設置者に対して補助金 ●需要計画に含まれている施設：運営費用の63%（幼稚園）／68%（保育所）以上 ●需要計画に含まれていない施設：保育児童1人ごとに保育時間に応じた前年の基準額以上の額。 【州】地方自治体財政調整法を規準として市町村に交付金（2010年総額：幼稚園分4.04億ユーロ、保育所・在宅保育分8300万ユーロ）。保育児童数（保育時間により加重）に基づいて配分。	
バイエルン	地域の需要計画に基づき、必要な保育が適時に提供されることを給付能力の限度内で保障する市町村の努力義務	保育施設の条件：過半数の児童が1月以上週平均20時間以上の保育を受けていること。		【施設設置者】市町村に助成を求める権利 【市町村】施設設置者のために州に助成を求める権利。州の助成額と同額を助成。 【州】市町村に対し保育児童数・保育時間に応じて助成（児童1人あたりの年間基準額は、基礎額に保育時間・年齢・障害・両親が非ドイツ語国出身の加重要素を加えて算出）。	【施設設置者】1/3以上を負担。 【市町村及び郡】2/3を建設費補助金として供与。 【州】市町村及び郡の建設費補助金について市町村財政調整の年間予算の枠内で財政援助。 ※市町村・市町村連合が設置者の施設は、2/3について州が市町村財政調整の年間予算の枠内で財政援助。
ベルリン	申請に基づき需要の審査なしで部分保育（1日5時間超6時間以内）を保障。 ～2010.12 就学前1年間 2011.1～ 就学前2年間 2013.1～ 就学前3年間	需要に応じた開所時間とする昼間施設の努力義務。 通常は合計12時間以内	「昼間保育費用分担法（2010.4.23版）」の保育料表に基づき青少年局が決定し施設設置者が徴収。保育料は所得（41段階）、保育時間（4段階）、子の数により異なる。 【例】子1人の場合、全日保育（7～9時間）で月額25～405€。 2011.1～就学前3年間無償。 給食費（月額23€）は別途徴収。	州と施設設置者団体との間の「昼間施設の財政及び給付保障に関する枠組協定」（2006.1～2013.12）に基づく。 【州】定員1名あたりの年間総費用の額（給付に要する人件費・物件費の基準額から算出。児童の年齢・保育時間・付加サービスの有無により異なる。）に基づき算定した総費用の93%（ただし保育料分を控除）を施設設置者に支弁。	【州】使用可能な予算の枠内で施設の建設・初期設備のための交付金を供与。
ブランデンブルク	●3歳以上4年生まで：保育施設での養育・教育・世話に対する請求権 ●3歳未満／5～6年生：家庭状況（特に親の就業、求職のための不在、職業教育）又は特別な養育の需要のために必要な場合には、請求権 ※請求できる保育時間：就学までは6時間以上、学童は4時間以上	需要に応じた開所時間とする施設の努力義務。 各児童の保育時間は通常10時間以内	身上監護権者には施設の運営費用の負担金（保育料）と給食のための拠出（給食費）の支払義務。 保育料は施設が決定して徴収する。市町村・市町村連合が設置者の施設の場合には、保育料と給食費を条例で定め利用料として徴収することができる。 保育料は社会的に受け入れられるように定め、親の所得・扶養義務のある子の数・契約した保育時間に応じて段階を付けなければならない。	施設の自己調達資金・保育料・市町村・地域の青少年援助実施主体（郡）の補助により賄う。 【市町村】需要計画において必要とされる施設の土地・建物の維持管理費用を負担。自助努力によって施設の運営を継続できない場合には補助。 【地域の青少年援助実施主体（郡）】教育職の人件費を補助（3歳未満の保育児童1人ごとに人件費の86.3%。3歳以上就学までの保育児童1人ごとに人件費の85.2%。学齢の保育児童1人ごとに人件費の84%） 【州】地域の青少年援助実施主体（郡）への使途指定の補助金（2010年1億5359万1100€）。12歳未満の児童数に応じて配分。	【市町村】需要計画において必要とされる施設の設置者に土地・建物を提供。

	請求権／提供義務	開所時間・保育時間	保育料	運営費用	投資費用
ブレイメン	年間の供給計画により、民間の施設設置者と協力して、需要に応じて施設保育が提供されるように努力する市自治体の義務	3歳未満児用の施設及び幼稚園の保育時間は週5日、20時間以上	親の保育料及び給食費の支払義務。市自治体の施設については市自治体が決定。市自治体から補助を受けている民間施設もこの額を基準とする。所得階層と子の数又は家族の人数により段階をつけることが可能。	【施設設置者】施設の種類の重要性及び設置者の負担能力に応じた適切な自己負担 【市自治体】適切な人件費・物件費について交付金	【施設設置者】施設の種類の重要性及び設置者の負担能力に応じた適切な自己負担 【市自治体】必要な新築・改築・増築について交付金
ハンブルク	●3歳以上就学まで：幼稚園での保育（1日5時間、週5日、昼食付）の請求権 ●11歳まで：身上監護権者が職業・職業教育・継続職業教育措置・移民のためのドイツ語講座への参加のために自ら保育できない時間についての保育請求権		保育料（家族の分担金）には、保育の種類と時間・所得階層・家族の人数により段階を付けなければならない。 「家族分担金令（2005.4.26制定、2010.7.6最終改正）」によれば、保育料は保育分と給食分に分かれる。 ●保育分：所得と家族の人数による段階制 【例】3歳以上就学まで：1日5時間まで月額27～292€ きょうだいを保育する場合、上の子の分は減額。 通常の就学前1年間は1日5時間分の保育は無償。 ●給食分：就学前児童は月額21€、学童は月額42€	【州】児童が保育施設を利用する（施設に保育施設カードを提出）場合、報酬協定によって定める給付報酬（ただし保育料分を控除）をその費用として施設設置者に支弁。給付報酬は、州と民間福祉団体連合会等との間の大綱協定（2005.1～）を基準として、毎年、施設との間で報酬協定を締結。給付報酬は、「保育と指導」（教育職の人件費。約61%）、物件費（運営管理の人件費、物品費、施設の付随費用。約30%）、施設費（賃貸料、減価償却費、資本費、維持費。約9%）で構成される。保育の類型ごとに児童1人あたりの月額標準単価が定められている。ただし既設の場合の施設費は個別に算定。 【給付報酬（2007年、1児あたり）の例】 一幼稚園児4時間保育：340€ 一3歳未満児12時間保育：1,190€	
ヘッセン	市町村は、需要計画に定められた保育量が提供されるように独自の責任で配慮。		利用に対して利用料又は費用分担を定めることができる。 所得階層及び子又は家族の数による段階づけが可能。 全市町村において就学前1年間の保育料（ただし1日5時間分）を無償化。	【州】予算を規準として助成。「児童昼間施設・児童昼間保育のための州助成令」（2007.12制定、2007.12.17改正）に基づく。 ●3歳未満児の保育：市町村に対し当該市町村内の保育児童総数と保育時間に応じて補助（保育児童1人あたりの年間補助額は5時間以内：1,200€、5時間超7時間以内：2,400€、7時間超：3,000€）。民間施設には、保育児童数と保育時間に応じて市町村から配分。 ●幼稚園年齢児の保育：施設設置者に対し定員数に応じて補助（定員1につき年間80€（公立）／160€（民間）まで）。他に全日保育の児童数に応じた追加補助：6時間以上の保育児童24人ごとに年間2,250€（公立）／5,115€以下（民間）まで。8時間以上の保育児童24人ごとに年間3,375€（公立）／7,670€（民間）まで。 ●就学前1年間の保育料（ただし1日5時間分）を無償化する地方自治体に補助（1人あたり年間1,200€）。	【州】市町村及び民間の施設設置者による3歳未満児の保育拡充のための建築・改築・設備計画（1万～5万€）について助成が可能。交付金の額は、補助対象となる支出の50%まで。

	請求権／提供義務	開所時間・保育時間	保育料	運営費用	投資費用
メクレンブルク・フォアポンメルン	<p>●3歳以上就学まで：施設保育（週30時間。職業と家庭の両立のために必要な場合には全日）の請求権</p> <p>●3歳未満：需要に応じた保育の保障。特に就業中・求職中・職業訓練中・社会的に不利益を受けている身上監護権者の需要を優先的に考慮。</p>	<p>全日保育の場合、開所時間は10時間以上とする。各児童の保育時間は1日10時間以内</p>	<p>施設設置者は、市町村と共に、保育児童1人あたりの平均保育料を定める。事前に地域の青少年援助実施主体（郡）の同意が必要。地域の青少年援助実施主体（郡）は、条例により、社会的に受け入れられるよう保育料に段階をつけなければならない。就学前1年間について親は州に対し相当分の免除の請求権を有する。</p>	<p>【州】総額92514億€（2010年）の交付金。50%は居住児童数、50%は保育児童数に基づいて地域の青少年援助実施主体（郡）に配分。2011年は保育児童1人につき1,016€を、2012年からは全日換算の保育児童1人につき1,258€を配分。</p> <p>【地域の青少年援助実施主体（郡）】州の交付金を施設設置者又は在宅保育者に供与。州の補助の28.8%を独自資金で追加補助。</p> <p>【市町村】必要な保育費用が上記2者によりカバーされない場合には、50%以上負担。</p> <p>【親】市町村が負担してもカバーされない分は、親が負担。</p>	
ニーダーザクセン	<p>●3歳以上就学まで：幼稚園等の午前保育の請求権</p>	<p>保育所・幼稚園・学童保育の開所時間・保育時間は、児童の福祉と養育権者の利益に配慮しなければならない。保育所・幼稚園・学童保育は全児童に対し週5日以上・午前4時間以上の保育を提供する義務</p>	<p>週15時間以上の保育の保育料は監護権者に要求しうる経済的負担の範囲内で算定しなければならない。子の数を考慮して監護権者の経済的負担能力により段階をつけるものとする。</p> <p>就学前1年間の無償保育（1日8時間分まで）の請求権。ただし、給食費は別。</p>	<p>【州】教育職の人員費の20%を補助。3歳未満児専用施設については補助率を38%（2009.1～）／43%（2010.1～）に引上げ。</p>	<p>【州】予算を規準として、施設設置者の新築・増築・改築及び設備のための支出に対する交付金を供与。</p>
ノルトライン・ヴェストファーレン	<p>（社会法典第8編の規定を直接適用。）</p>	<p>保育時間は週25時間、35時間、45時間の3種類</p>	<p>青少年局が定めて徴収。その際、社会的な料金段階制を定め、親の経済力・保育時間を考慮しなければならない。きょうだいには保育料の減免を定めることができる。</p> <p>施設設置者は給食費を請求できる。</p>	<p>【青少年局】保育児童1名あたりの基準額（年齢階層・保育人数・保育時間・職員数によって異なる）に基づいた補助金。補助率は施設設置者の種別により異なる。</p> <p>【州】青少年局に対し補助額の一定割合を補助。補助率は施設設置者の種別により異なる。</p> <p>●教会・公法上の宗教団体の施設 青少年局：基準額の88% 州：補助額の36.5%。</p> <p>●その他の民間施設 青少年局：基準額の91% 州：補助額の36%</p> <p>●親イニシアチブの施設 青少年局：基準額の96% 州：補助額の38.5%</p> <p>●地方自治体の施設 青少年局：基準額の79% 州：補助額の30%</p>	<p>【州】予算を規準として、青少年局に対し、施設の投資費用についての交付金を供与。</p>

	請求権／提供義務	開所時間・保育時間	保育料	運営費用	投資費用
ラインラント プファルツ	<p>●2歳未満：需要に応じた提供を保障する青少年局の努力義務</p> <p>●2歳以上就学まで：幼稚園での養育・教育・世話の請求権。青少年局の提供義務は午前と午後の保育に及ぶ。昼食付き保育に対する親の希望に配慮するものとする。</p> <p>●就学前1年間：可能な限り全児童が幼稚園に入るものとする。</p>	開所時間は児童の福祉を考慮して決めなければならない。特に就業している親の需要になるべく配慮する。	<p>需要計画に含まれている施設は、人件費の一部を賄うため親から保育料を徴収。給食費は別途徴収。青少年局が福祉団体の意見を聴取して管轄地域の全幼稚園について決定。児童手当を受給している子の数により軽減措置あり（子が4人以上の多子家庭は通常無償）。幼稚園の無償化：対象年齢を毎年引下げ。2010.8～2歳児以上は無償。その他の施設の利用料は青少年局が福祉団体の意見を聴取して決定。所得と子の数を考慮して段階づけなければならない。</p>	<p>【州】人件費の27.5～32.5%（幼稚園）、45%（保育所）</p> <p>【施設設置者】人件費の10～15%（幼稚園）、5%（保育所）及び物件費</p> <p>※2者の負担率小計：42.5%（幼稚園）、50%（保育所）</p> <p>【親】17.5%以下</p> <p>【青少年局】保育料、設置者の自己調達資金、州の交付金によって賄えない分を負担。人件費の32.5%以上（保育所）、40%以上（幼稚園）</p> <p>●保育ボーナス</p> <p>【州】地方自治体の2歳児の保育率が10%超となった場合、1人につき1,000€（40%を超える分は1人につき2,050€）を拠出。70%は当該自治体を管轄する青少年局へ（うち45%は各施設に配分）。残り30%は施設に対する通常の補助のための交付金に充当。</p>	<p>【施設設置者】資金調達の責任。</p> <p>【青少年局の設置主体（郡）】その供給責任に応じて一部負担。</p> <p>【市町村】民間施設については市町村が財政力に応じて一部負担。</p>
ザールラント	地域の青少年援助実施主体（郡）は、市町村と調整して、（整備計画に）定められた量の保育が提供されるように配慮する。	児童及び養育権者の需要並びに地域の事情を考慮して開所してしなければならない。保育所は通常全日制。幼稚園の通常保育は週5日、1日6時間まで。	<p>保育料は総額が補助対象人件費の25%以下となるように算定。</p> <p>家族内の14歳未満の子の数により段階をつけることができる。</p> <p>「児童保育・教育法施行令」（2008.9.2）によれば、2番目以降の子については25%の減額、低所得家庭に対しては減免の措置。</p> <p>就学前1年間の保育（1日6時間、週5日まで）は無償（州が負担）。</p>	<p>州、地方自治体、施設設置者、養育権者が負担。「児童保育・教育法施行令」（2008.9.2）によれば、2009.1～以下の割合で負担。</p> <p>【州】交付金により、人件費の26%（2013年に29%まで段階的に引上げ）を補助。</p> <p>【養育権者】保育料により人件費の25%以下を負担。</p> <p>【施設設置者】人件費の13%（2013年に10%まで段階的に引下げ）及び物件費の一部を負担。</p> <p>【青少年局が設置されている地方自治体（郡）】人件費の36%</p> <p>【市町村】物件費の60%以上</p>	<p>州、地方自治体、施設設置者が負担（養育権者の負担なし）。「児童保育・教育法施行令」（2008.9.2）によれば、以下の割合で負担。</p> <p>【施設設置者】30%以上</p> <p>【青少年局が設置されている地方自治体（郡）】20%以上（公立施設については30%以上）を補助。</p> <p>【市町村】負担能力の範囲内で適当な補助（通常20%）</p> <p>【州】州の予算を規準として30%を補助。</p>
ザクセン	<p>●3歳以上就学まで：幼稚園の保育請求権</p> <p>●3歳未満：需要に応じた提供のために配慮する地域の青少年援助実施主体（郡）の義務的任務</p>	児童及び養育権者の需要並びに地域の事情を考慮して開所してしなければならない。連続保育が必要であれば、保育所と幼稚園は昼休みなしで開所してなければならない。	<p>市町村が施設設置者及び地域の青少年援助実施主体（郡）の同意を得て決定。施設設置者が徴収。</p> <p>一の市町村内では、同一保育形態の同一保育時間について単一保育料とする。</p> <p>ひとり親、きょうだいが同一施設に入所の場合には軽減保育料。</p> <p>通常保育料の収入：定員1名あたり運営費の20～23%（保育所）／20～30%（幼稚園）</p> <p>就学前1年間の保育（1日9時間まで）は無償。</p> <p>給食費は別途徴収。</p> <p>【参考】ドレスデン市：保育時間のみによる段階づけ</p>	<p>市町村が毎年、施設の種別別に定員1名あたり運営費を調査・公表。地域の青少年援助実施主体（郡）に報告。同援助主体は州に報告。</p> <p>運営費は市町村（州の補助金を含む）、親の保育料及び施設設置者の自己調達資金（負担能力の範囲内）により賄われる。</p> <p>※需要計画に含まれていない定員6名以上の保育所・幼稚園については、市町村の負担なし。</p> <p>【州】毎年の補助金は、基準日の当該市町村内の保育児童数（1日9時間保育に換算。ただし9時間を超える分は考慮しない）に1名あたり1,875€を乗じて算定。就学前1年間の保育無償化の費用（親の保育料分）について州から市町村に追加の補助金</p>	<p>【施設設置者】需要計画において必要とされた施設の設置と改修の費用を負担。</p> <p>【地域の青少年援助実施主体（郡）】適当な補助を行う義務</p> <p>【市町村】民間施設が自己資金を調達できない場合には、適当な範囲で、その他の方法ではカバーされない費用を負担。</p>

	請求権／提供義務	開所時間・保育時間	保育料	運営費用	投資費用
ザクセン・アンハルト	<p>●6年生まで：半日保育(毎日5時間以上又は週25時間以上)の請求権</p> <p>●就学まで：親の就業・職業教育・雇用促進措置への参加のために必要な場合には全日保育(1日10時間以上又は週50時間以上)の請求権</p>	施設設置者は、需要に応じた開所時間を定める。	施設設置者は、所得階層及び子の数又は家族の人数により保育料に段階をつけることができる。	<p>【州】 保育の費用について交付金</p> <p>【地域の青少年援助実施主体(郡)】 州の交付金を給付義務者(市町村)に使途指定で供与。州の交付金の53%を独自資金から追加補助。前々年の保育児童数に基づき配分。</p> <p>【給付義務者(市町村)】 民間施設については、運営費(ただし保育料分と自己調達資金(総費用の通常5%以内)を控除)を支弁。</p>	【州】【地域の青少年援助実施主体(郡)】 調達可能な予算の枠内で、申請に基づき投資費用を助成。
シユレスヴァイヒホルシュタイン	郡及び郡に属さない市は、連邦法を規準として需要に応じた保育を保障する。	施設設置者は、就業している養育権者の需要を考慮して開所時間を定める。	<p>保育料は、低所得家庭・多子家庭が軽減されるように定めるものとする。社会的な段階づけによる保育料収入の減少分は地域の青少年援助実施主体(郡)が補償。郡は、管内の市町村と、郡内で適用される所得階層及び子の数に応じた保育料の段階(社会的段階)について文書で取り決めることができる。</p> <p>※就学前1年間の保育料の無償化(2009.8～)は、3歳未満児の保育拡充を優先するため2010.8から廃止。</p>	<p>州の補助金、保育料、公的青少年援助実施主体(郡)の補助金、市町村の補助金、施設設置者の自己調達資金で賄う。</p> <p>【州】 ①予算の枠内で郡・郡に属さない市に対して補助金(2010年:6000万€, 2011年:7000万€)。教育職人件費の4年間の実績に応じて配分。</p> <p>②3歳未満児の保育拡充のために発生する運営費に対する交付金(2010年:1344万€)。</p> <p>郡・郡に属さない市に対して3歳未満の保育児童数の割合に応じて配分。</p> <p>【身上監護権者】 適当な額(※定めはないが、運営費の約30%)を負担する義務</p> <p>【市町村】 公立施設については公的青少年援助実施主体(郡)の補助金、州の補助金、保育料収入でカバーされない分を負担。民間施設については市町村と施設設置者の間で費用負担の仕方を取り決める。</p>	施設設置者の自己調達資金、市町村・郡・郡に属さない市・州の補助金により賄う。 <p>【州】 申請に基づき、補助金、低利子の貸付又は両者の組み合わせにより建設費の30%まで供与。</p>
テューリンゲン	<p>●1歳以上就学まで：全日制(平日1日10時間)の施設保育の請求権(2010.8～)。ただし2013.8まで猶予可)</p> <p>●1歳未満：児童の発達のために必要、養育権者が就業中・就業開始・求職中・職業教育中・学校教育中・大学教育中・職業編入給付受給中の場合には需要に応じた提供義務</p>	<p>家庭と職業の両立の実現のために12時間までの保育を契約可能。</p> <p>児童の福祉を基準として需要に応じた開所時間。</p> <p>児童の生活リズムと親の勤務時間を考慮する義務。</p> <p>各児童の保育時間は通常10時間以内</p>	<p>保育料は施設設置者が定める。</p> <p>社会的に受け入れられるように定めなければならない。親の所得及び／又は子の数並びに保育時間によって段階をつけなければならない。</p> <p>給食費は別途算定。</p>	<p>市町村が毎年、施設の種別別に定員1名あたりの運営費を調査し州の所管省に報告。</p> <p>州の補助金、公的青少年援助実施主体(郡)、市町村、保育料及び施設設置者の自己調達資金により賄う。</p> <p>【市町村】 民間の施設については、保育料及び施設設置者の自己調達資金によってカバーされない分を負担。その範囲は市町村と施設設置者の間で取り決めるが、通常、市町村の施設についての負担額(ただし施設設置者の自己調達資金を控除)以内とする。</p> <p>【州】 市町村財政調整の枠内で、基幹交付金及び使途指定補助金(州基準額)により補助。州基準額は1歳未満児の保育1名につき月額170€、1歳以上3歳未満児の保育1名につき月額270€、3歳以上6歳半までの児童の保育1名につき月額130€を管轄市町村に交付。</p>	【州】 市町村に対し当該市町村内での年間出生児童数に応じてインフラ一括補助金を交付。インフラ一括補助金は出生児童1人につき1,000€。補助対象は保育施設への投資・整備措置・維持措置、新しい遊び場の設置・維持その他児童と家庭のための措置。(※2010年末までに限り運営費への充當可)

- (注) 表中の「身上監護権者 (Personensorgeberechtigte)」とは、親として世話をする権利 (Sorgerecht. 旧「親権」から改称) の一部である、子の一身の世話をする権利を有する者。山田晟『ドイツ法律用語辞典』改訂増補版, 大学書林, 1993, p.479 参照。公費補助についての記載は網羅的ではなく、「投資プログラム『保育資金調達』2008-2012」に基づく新たな公費補助については、記載していない。
- (出典) 各州の保育関係法規 (別表1参照) の規定に基づき、筆者作成。Länderübersicht Kita: Finanzierungsregelungen, Stand: September 2009 (http://www.mbjs.brandenburg.de/media_fast/5527/Finanzierungsregelungen.pdf) ; Roman Jaich, Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland: Gutachten im Rahmen des Projektes „Familienunterstützende Kinderbetreuungsangebote“ des DJI (http://www.dji.de/bibs/42_1459FamunterstExpertise.pdf) ; Dirk Bange und Sören Arlt, „Das Hamburger „Kita-Gutschein-System“ – eine erste Bilanz, Teil 1,“ *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge*, September 2008, S.388; *BAMBINI-Programm (2007) und BAMBINI-KNIRPS (ab 2008)*, 30.08.2010 (<http://www.hessisches-kindertagespflegebuero.de/ca/j/dgt/>) 等に基づき補足。州の順序は、名称の原綴のアルファベット順。