

機関番号：25502
 研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2008～2010
 課題番号：20530051
 研究課題名（和文） ドイツの社会保障法体系における家族の位置づけと憲法規範に関する
 制度横断的研究
 研究課題名（英文） Cross-systemic Research on the Position of the Family in
 German Social Security System and the Constitutional Norm
 研究代表者
 田中 耕太郎（TANAKA KOTARO）
 山口県立大学・社会福祉学部・教授
 研究者番号：40275433

研究成果の概要（和文）：育児の領域では、児童手当が政党間の理念の対立と制度変更を経て税の体系に一元化され、育児期間の年金算入と年金分与も女性の老後保障をめぐる立場の違いを超えて社会に定着してきたが、そこでは連邦憲法裁判所判決が決定的な影響を与えた。これに対して、若い親世代に対する育児手当と育児休業、保育所等の整備については、大きな流れはできつつあるものの、なおそのあり方をめぐって意見の対立と政策の模索が続いている。

研究成果の概要（英文）：In the field of childrearing, child allowance was integrated into the tax system after a long dispute among political parties and policy changes; allowance according to a period of childrearing years in the public pension and the splitting of pension right was also rooted in the society through overcoming different opinions about pension security for women, where the Constitutional Court played a crucial role. In contrast, the policy on child-care benefit and leave, supply of day nurseries has been disputed still and a new orientation is expected to gain momentum.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
平成20年度	600,000	180,000	780,000
平成21年度	700,000	210,000	910,000
平成22年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,800,000	540,000	2,340,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：社会保障法

1. 研究開始当初の背景

社会保障制度は、もともとは家族を中心に担われてきた家族構成員相互間の私的な経済的扶養、育児、介護などが、家族規模の縮小と家族機能の低下の中で、これを社会化するプロセスとして理解でき、今日では先進諸国を中心に高度に発達してきている。

しかしながら、それでもなお多くの領域で家族の役割・機能は重要な働きをしており、その領域と公的な財政負担に支えられた社

会保障法領域との交錯の構造と相互の優先順位、役割分担のルールをどう構築するかは、社会保障法の制度設計の根幹を成すテーマである。

筆者は、これまで長くドイツと日本の社会保障法の比較研究を行ってきたが、その中で社会保障法の基本的な原理や構造に関わる要因として、2つの点に着目してきた。

一つは社会保障における競争手法の拡大を通じた効率化とサービスの質の向上を実

現しようとする試みである。代表的なのは医療保険法における疾病金庫の選択制とその公平な競争の土俵づくりのためのリスク構造調整の仕組みで、これについては2006年の論文で集大成を行い、一連の研究の取りまとめとその時点での評価を行った。

もう一つの重要なテーマが本研究で取り上げた社会保障法における家族の位置づけとそれに与えた基本法の影響という課題である。筆者はこれまでドイツとの比較研究の中で、児童手当法、介護保険法、年金保険法など、個別の領域における政策の動向や分析を行ってきたが、そのつど、ドイツにおいては基本法（憲法）6条1項の婚姻および家族に対する国家の特別な保護を定めた規定およびこの憲法規範を具体化する連邦憲法裁判所判決が制度設計に大きな影響を与えていることに驚き、日本とは異なる政策決定の過程に強い関心を抱いてきた。

このテーマは個別の社会保障制度に限る問題ではなく、相互の制度のあり方が有機的に関連しており、しかも、その根底には保守のCDU/CSU（キリスト教民主/社会同盟）と左派のSPD（社会民主党）の2大政党の家族観、夫婦観、社会観が大きく影響し、各政党がそれぞれの思想・理念を基礎に政策を提言し、総選挙による民意の反映と政権交代を通じて、成熟した制度の深化が図られていることが明らかになってきた。このため、その基本構造を制度横断的に解明したいと考えるに至った。

2. 研究の目的

上記の研究基盤・背景の下で、本研究では、個別の社会保障法の領域の特性を踏まえつつ、制度横断的に、憲法規範と憲法裁判所判決の与えた影響を考察しつつ、これに各政党の政策と政権交代の影響を分析して、その全体構造を明らかにすることを目的とした。

このような憲法規範と成熟した政権交代の仕組みを通じて深化・発展を遂げているドイツの家族と社会保障法の交錯の構造とプロセスを解明することを通じて、ドイツと同様に今後の少子高齢化の進展や家族の実態の急速な変化の中で新たな社会保障法の体系を再構築していかなければならない日本にとって、多くの示唆が得られるものと考えた。

3. 研究の方法

家族の役割・機能と関わる社会保障法の領域は広範にわたるが、その中でもとりわけ両者の関わりが深く、相互の役割分担が重要となってくる領域として、育児と介護、そして社会的な世代間扶養の仕組みである年金の領域を対象として、戦後の主要な法律の改正経緯、そのときの政権与党および政治状況、

基礎にある家族や婚姻に関する理念・思想、そしてそれらがどのような議論の過程を経て立法化されたか、という点を中心に、まず、連邦議会資料、政府資料、学術書や論文などにより分析を進めた。

その上で、2年次目には訪独調査を実施し、連邦政府、CDU、SPDの各政党、ドイツ家族連盟、社会法の研究者等を訪問し、資料の入手と合わせてそれぞれの立場からの政策方針や見解を聞き、意見交換を行った。後述の研究成果で指摘するように、この現地調査による直接の意見交換を通じて、予め文献研究を通じて予想していた以上に、政党のイデオロギーの別を超えて世代による家族と婚姻に関する意識と実態の多様化とその受容が進んでいることを実感するとともに、その背景としての旧東ドイツとの再統一とEU域内統一の実質的深化の影響を理解することができた。

4. 研究成果

(1) 序章

まず序章では、本研究の基礎にある問題意識を整理するとともに、研究全体を貫く統一的な視点について述べた。

また、社会保障法に基づく家族への支援を分析する際には、一見同じように見える支援内容であっても、その基礎にある家族および社会保障法のあるべき姿と両者の役割分担に関する理念と政策目的によって、家族の役割を評価しその支援によって家族機能の回復・補強・補完（ergänzen）を目指すものか、それとも家族機能を代替（ersetzen）し、外部化、社会化することを目指すものかによって、政策の文脈も効果の評価も、さらにはその結果生じる社会の変化も自ずから異なったものとなってくるため、この点の厳密な検証が必要であることを明らかにしておいた。

また、ドイツの制度の分析を取り上げる理由について、基本法6条1項で基本的人権として、また国家による制度的保障として、婚姻および家族に対する国家の特別な保護を定めた明文規定があること、さらにこの規定と結びついた基本法の他の規定、例えば3条1項の平等権を根拠に、連邦憲法裁判所が積極的に憲法判断、とりわけ多くの違憲判断を下しており、これを受ける形で議会による立法が行われるなど、明示的に論点が扱われてきたことを指摘した。

その上で、基本法の制定の経緯や、その構成内容、主要な規定、そして本研究の中核となる6条1項の規定の制定経緯、基本的な概念等を代表的なコンメンタール等に基づき整理した。さらに根幹を成す6条1項の規定が持つ、制度的保障、自由権的基本権および価値決定的な原理規範という側面について、

それぞれが要請する内容と法的効果等についてまとめた。

さらに、次章以下で具体的な家族政策や社会保障政策を分析するに際しての前提条件となる、ドイツの戦後の主要政党とその政権交代の全体像と特徴をまとめた。

(2) 第1章 家族の実態の変化と社会保障法における位置づけの概観

第1章では、まず第1節で、社会保障による家族の支援が強く求められる背景として、とくに出生率の低下の状況を示した。

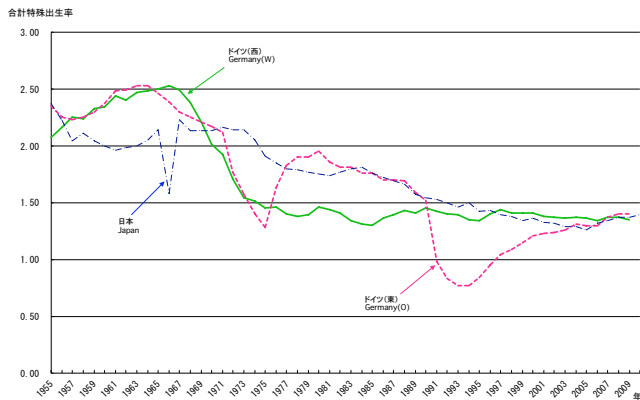


図1 東西ドイツ地域の合計特殊出生率の推移

ここから明らかなように、ドイツでは1970年代から急激な出生率の低下が生じ、再統一直後に急減した旧東ドイツの出生率はほぼ旧西ドイツ並みに回復はしたものの、この30年以上にわたって1.4前後と、EU域内でも、また世界的にも、最も低い国の部類に入っており、さまざまな財政資源の投入にもかかわらずこのように低い出生率が長期にわたって一向に改善しないことが、近年の家族政策のパラダイム・シフトに強く影響を与えていることを指摘した。

第2節では、戦後の各時代の主要な家族政策と社会保障政策の代表的なものを年代および政権交代の動きに合わせて概観した。ここからは、次章以降で詳細な検討を加えた個別政策も含め、ドイツの戦後の安定的で長期的な政権運営と、主要政党による明示的な政策理念の競い合い、そしてこれに対する国民の選択の結果としての総選挙による政権交代を通じたダイナミックな政策の重心のシフトが明らかにされた。

時代的には、戦後から奇跡の経済復興といわれた1960年代までは、CDU/CSU政権下において、社会的市場経済の理念に基づく社会保障制度の改革が行われ、高い婚姻率と出生率、低い離婚率により安定した家族形成の下で、積極的な家族政策は採られなかった。

これに対して、男女の対等な関係と女性の解放、就労自立、所得再分配の重視など、新しい理念に基づく積極的な家族・社会政策を打ち出したのが70年代のSPD政権時代だっ

た。とりわけ特筆すべきは、75年の児童手当の抜本改正で、税の扶養控除を全廃し、これによる増税財源を用いて児童手当を第1子から抜本的に拡充した。この改革により、児童手当の受給対象児童数も財政規模も一気に3倍前後に急拡大した。また、この時期の新たな理念に基づく家族に関わる政策として、76年の第一次婚姻改革法も画期的なもので、離婚につき有責主義から破綻主義への変更のほか、離婚時の年金分与を導入した。

この時期の政策を一定程度尊重しつつ、独自の理念と家族政策を社会保障に取り込んだのがCDU/CSUで、1980年代に政権復帰を果たし、90年の東西ドイツ再統一の偉業を成し遂げた余勢を駆って98年までの16年間政権を担った。この時期にとりわけ注目されるのが、ガイスラー連邦家庭大臣とブリューム連邦労働社会大臣らで、彼らは70年代に体系化した「新しい社会問題」という共通の視点から、育児や介護などに当たる女性や高齢者への積極的な支援を打ち出した。

その代表的なものが1986年の育児手当と育児休業、年金における育児期間の算入、そして医療保険への在宅介護給付の導入から本格的な介護保険の創設へという流れであり、社会政策学の重鎮ランパート教授をして「社会政策のイノベーション」と言わしめた。

他方で、1998年に史上初めて誕生したSPDと緑の党による本格的な左派政権下では、再度軌道修正を図り、主婦婚モデルから共働きモデルへと変更し、家族政策のパラダイム・シフトを主導した。その具体化として筆頭にあげるべきは、育児休業と育児手当の基本理念を家庭と就労の両立を目指す施策へと換骨奪胎したほか、家庭内育児を重視して3歳児未満の子どもを対象とした保育所等の整備が遅れていた旧西ドイツ地域においても、急速にその整備を進めるなど、新しい時代の家族支援策を推進してきている。

以上のように、ドイツの戦後の家族と社会保障の推進をめぐる法政策は、長期の安定した政権運営と同時に、時代の求めに応じた政権交代を通じて、明示的に政策の蓄積と修正が図られ、その重要な方向付けのタイミングで、連邦憲法裁判所の判断が決定的な役割を果たして、制度をめぐる対立を収斂させ、止揚する役割を果たしてきたことが明らかになった。

(3) 第2章 育児における社会保障法と家族

① 児童扶養に係る経済的支援(家族貢献調整)-児童手当と税の児童扶養控除-

第1節では、育児に係る社会保障法の中でもっとも古典的な領域であると同時に、ドイツにおいて政権政党間で大きく揺れ動いてきた、興味の尽きないテーマである児童手当

について分析考察を加えた。

前章でも触れたように、育児に係る家族への経済的支援と家族間での負担(貢献)をどう調整するかという問題は、日本における子ども手当をめぐる議論を見るまでもなく、大きくいうと児童手当という社会給付による方法と税の扶養控除による方法との2つの選択肢がある。ドイツでは、政権交代を通じてこの両者を経験した後に、連邦憲法裁判所が決定的な役割を果たして、最終的に96年からは所得税法における一元的な仕組みに収斂した。

そこで示されたのは、基本法6条1項と結びつく3条1項により、課税における水平的公平性の原理の要請から、すべての家族構成員に必要な最低生活費は、所得の高低にかかわらず課税に際して控除すべきで、これに課税することは許されない、とする憲法判断である。また、一元化後の児童手当には、社会給付という性格と、この最低生活費の非課税という性格の両者が含まれ、前者には立法裁量が広く認められるが、後者の側面については違憲と判示された。この点は、基本となる制度が異なるとはいえ、日本で「控除から手当へ」など、安易な議論の末に導入された子ども手当がわずか2年も持たずに財源論で行き詰まってボロボロになっていることを思うと、厳密な憲法審査と理論化の末にたどり着いたドイツの制度の堅牢さには目を見張るものがある。

この領域は、その後も違憲判断が示されるつど手当額および控除額が引き上げられ、現在では育児に係る経済的支援の中核的制度として確立し、2008年で約355億ユーロが支出されている。そのうち、社会給付の性格の部分が171億ユーロ、税の控除の性格の部分が177億ユーロと、ほぼ半々の構成となっていることも確認できた。

② 育児手当/育児休業から親手当/親休業へ

本節では、1980年代の育児手当と育児休業制度の創設から2000年代に制度の基本性格の変更が行われ、政党間で最も激しく論争・対立があった領域を取り扱った。

CDUの新しい政策理念の基づき1986年に導入された育児手当/育児休業法は、SPDなどからの批判はあったものの、家庭における無償の育児を積極的に経済的・社会的に評価し、国家が育児を認知するものとして広く支持を集めたが、政治的な強いリーダーシップにより支えられたものであったため、その交代と厳しさを増す財政事情、さらには東西ドイツの再統一に伴う経済財政の著しい負担増などの厳しい環境下で、当初予定していたような拡充が進まなかった。逆に所得制限が導入されるなど、当初の理念が90年代までに

社会に広く定着したとは言い難い状況にあった。

他方で、若い世代の女性の高学歴化や就業比率の上昇、社会主義体制下で女性も労働力として就労促進策が講じられてきた旧東ドイツ地域や、EU統合の深化のプロセスで日常的になった他の諸国との比較の影響など、種々の要因により、主婦婚モデルから共働きモデルへの社会の意識と実態の変遷が進んできた。

そのような背景の下、1998年からのSPDと緑の党による本格的な左派政権下では、スウェーデンの制度をモデルにした所得比例給付型の親手当と親休業制度へのモデルチェンジが進められた。

低年齢児を養育する若い親世代への経済的支援、休業保障を片働きと共働き家庭が併存する中で、どのような方向に進めるべきかについては、次節の保育所等の児童昼間施設の整備の問題とその場合の家庭での育児に対する金銭給付(世話手当)の導入をめぐる、激しい意見対立がなお続いている。

この領域での動向の中で注目すべきは、上記のSPD等の推進する方向に対して、内部に激しい意見対立を抱えながらも保守CDUも一定の理解を示し、2005年からの大連立政権の時期に共働きモデルを念頭に置いた家庭・育児と就労との両立支援策に大きく踏み出している点であろう。これが今後の世話手当の導入をめぐる論戦と決着の過程でどのような収斂を見せていくのか、今後のドイツ社会における育児・家庭のあり方を決定づけていく重要な時期にさしかかっているということができよう。

③ 保育サービス基盤の整備

保育所等の児童昼間施設の整備の問題は、基本的に3歳未満の低年齢児にとって望ましい育児環境はどうあるべきか、そして共働き世帯の育児と就労の両立支援とはどうあるべきか、という問題に帰着する。そのためには、上記の育児休業などの時間政策(就労時間や店舗の開店時間などを含む)、休業中の所得保障政策と並んで、家庭外の保育サービス基盤の整備が大きな課題となる。

この問題は、とりわけドイツにおいては、再統一後20年を経た現在もなお残る、東西問題という側面も色濃く有する。すなわち、社会主義体制下の旧東ドイツでは、女性も労働力として生産に従事させるため、保育所等の整備を進め、保育の社会化が広く普及していた。これに対して旧西ドイツでは、3歳までは家庭での子育てが望ましいとされ、3歳未満児を対象とした保育所は著しく整備が遅れていた。

また、保育所を含めた社会福祉行政は州と地方自治体の管轄とされ、連邦が直接に財政

支援することは基本法上許されていない。このため、この問題は、連邦と州・地方自治体との管轄の調整という複雑な課題も抱えていた。その中で、2004年の昼間保育拡充法、さらには大連立政権下での児童助成法など、政権の別を超えて、保育施設の整備が急速に進められようとしている。

他方で、このような方向性については、伝統的な育児観から教会などを中心に強い疑念も提起されており、さらにそのような声に対応するために、2013年からの1歳以上3歳未満児に対する法的な保育請求権の付与の施行に合わせて、家庭で育児をする親に対しては世話手当を支給すると法律規定の具体化をめぐる、現在なお激しい綱引きが続いており、今後の施設整備の進捗状況と合わせて、そのゆくえが注目される。

(4) 第3章 介護保険法と家族

① 介護保険法の骨格・理念と運用状況

ドイツの介護保険法は、すでに筆者も指摘し広く日本でも知られているように、在宅介護の優先を明確に示し、そのための支援手段と政策の優先順位を明示している点に大きな特徴が見られる。

家族との関わりの視点から最も重要なのは、在宅で家族が介護に従事している場合には金銭給付(介護手当)が支給される点で、限度額の範囲内で一部外部の現物給付を利用した場合には両者のコンビネーション給付も用意されている。

さらに家族介護に従事する家族構成員が老後の年金保障で不利益を受けないよう、要介護度と介護従事時間に応じて、介護保険法から年金制度への保険料の拠出も制度化されている。

その20年近い運用状況から特徴的なのは、在宅介護の場合の金銭給付と現物給付との選択制の効果により、高齢化と要介護者の増加にもかかわらず、介護給付額は緩やかな上昇傾向にはあるものの安定的に推移してきており、保険料率も当初の1.7%から1.95%にとどまっているという点である。この点が現物給付しか用意しなかったために、数年で支出額が倍増し、制度発足10年前後にしてすでに財政的な持続可能性に赤信号がともりつつある日本の状況とは根本的に異なっている。

その他、在宅サービスと施設サービスについてもその整備状況やマンパワーの状況、人材育成の課題などについても分析した。

② 保険料負担における育児の評価をめぐる連邦憲法裁判所判決と立法措置

介護保険分野で家族に関する憲法判断で興味深いものは、2001年の判決で、次世代の育成が制度の存続基盤となっている賦課方

式の介護保険においては、保険料負担を通じた財政的貢献以外に育児を通じた世代的貢献についても評価する必要があるとして、子どもを育てた親と子どものいない親との間で同じ保険料負担を課しているのは、基本法6条1項と結びついた3条1項に抵触するとした。

この判決の論理は、上記の児童手当における税負担の水平的公平に関する判断を、社会保険料負担の領域にまで拡大したものである。また、医療保険や年金保険など、賦課方式を採用する他の社会保険分野においても判旨に照らした検証を求めたが、政府は結果的に他の分野への波及は認めなかった。

この判決に対しては、行き過ぎだとする専門家の批判も根強いが、判決に対応するため、連邦政府・議会は2004年の育児考慮法により、介護保険の保険料について、子どものいない23歳を超える被保険者について、0.25%の追加保険料負担を求めることとした。

(5) 第4章 年金保険法と家族

① 育児期間の年金算入

公的年金法における家族への配慮要素としては、まず、育児手当などと同じ時期に制度化された育児期間の年金算入が筆頭に挙げられる。この仕組みは、報酬比例保険料-報酬比例年金という、貢献原則が貫徹するドイツの公的年金の最大の弱点をカバーし、賦課方式の制度の持続可能性を支えるものとして、広く国民の支持を得ている。

導入後も、連邦憲法裁判所判決による制度充実を求める指摘に応じて、段階的に拡充され、現在では、子ども1人につき3年間平均賃金で就労したと見なして年金受給に結びつくこととなった。

また制度の充実・定着が進む過程では、子育てをしながら就労していた場合には、違憲判決を経て、かねてSPDが主張していたような加算モデルを取り込むなど、バランスのいい発展を遂げ、定着してきた。

そのための財源はすべて連邦政府が一般財源で措置しており、その額は2008年で115億ユーロに上っている。

② 離婚時の年金分与と年金分割

この制度も、年金制度を夫婦単位で構築するか個人単位を基礎とするかという、夫婦の基本的なあり方に深く結びつき、公的年金法の基本設計に関わると同時に、民法上の婚姻および離婚法制とも相互に関わっている。

筆者がこれまで指摘してきたように、ドイツでも日本でも、年金分割には2つの性格の異なるタイプのものがある。1つが離婚時の年金分与で、ドイツでは1976年の婚姻法第一次改革法により導入された。これは夫婦財産制における剰余共同制の婚姻解消時の清

算の年金版という性格である。

日本の離婚時年金分割が民法上の家族法に位置づけられず年金保険法で公的年金だけの問題として扱われたのに対して、ドイツではあくまでも民法上の制度として位置づけられ、また対象となる年金の範囲も、公的年金にとどまらず、官吏恩給、企業年金、私的年金をも含む広範囲のものとなっている。

この制度は、その後、事案によっては当事者に苛酷な結果をもたらすとして違憲判決が下された部分について立法措置により一部修正されたものの、基本的に受け入れられて実務運用が重ねられてきた。

その結果、計算方式が異なる各種の年金を離婚時において一度に現在価値に引き直して清算する仕組みでは、その際に用いられる経済的な予測が実際のその後の推移と大きく乖離して当事者に不測の不利益を生じたり、関わる専門家にとっても複雑すぎて柔軟性に欠けるなどの問題点が明らかになってきた。このため、2009年の法律改正により全面的な見直しに加えられ、各制度内での内部分割を原則とするルールへと変更された。

もう1つの年金分割が、夫婦間の年金の個人化という性格を持つものであり、必然的に、一方配偶者（多くの場合夫）から他方配偶者（多くの場合妻）への扶養義務を介した派生的な扶養代替給付という性格を有する遺族年金との選択の問題を生じる。

これについてはSPDと緑の党の政権下で構想が発表されたが、当初の全面的な独自年金の構想は激しい批判にさらされて撤回され、極めて厳格な要件の下で、若い世代を対象とした限定的な制度として2002年から発足した。

その実際の適用事例が本格的に生じてくるのは2027年以降とずっと先のことになるが、いずれそれまでにも、今後の夫婦の意識や就労実態の変遷によっては、本格的な遺族年金の再編成が議論の俎上に再度上ってくる可能性も否定できない。

最後に総括としては、以上のような個別領域の制度改正の根底にある家族と社会保障法の交錯と役割分担のあり方が、とりわけ2000年代に入って、旧来の2大政党間のイデオロギーの相違と対立を超えて、新たな次元の動向が確実に伺われる点を特に指摘しておきたい。そして、その背景として、再統一後20年を経過して、社会主義体制下で一時期は全否定されていた旧東ドイツの社会システムのうちで優位性のあるものへの再評価が進んできていること、さらにEU統合の深化が進む中で他国、とりわけユニークな社会体制を構築してきた北欧諸国や永遠のライバルであるフランスなどの家族支援のあり方が大きく影響を与えている点を指摘し

ておきたい。

これらの要因が、今後のドイツさらにはEUの展開の中でどういう形に結実してくるのか、あるいはこれに反発する伝統的な価値観とどう衝突し、妥協し、止揚しながらどういう家族と社会の姿に収斂していくのか、さらに引き続き注視していく必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

- ① 田中耕太郎、ドイツにおける介護保険と介護サービスの現状と課題、健保連海外医療保障、査読なし、No. 89、2011、35-44

[図書] (計2件)

- ① 田中耕太郎、NHK出版、社会保険の現代的課題、2012、225
- ② 田中耕太郎、他3名、法研、日独社会保障政策の回顧と展望、2011、327-344

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 耕太郎 (TANAKA KOTARO)

山口県立大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：40275433