

ドイツにおける子どもの貧困

齋藤 純子

はじめに

- 1 ドイツにおける貧困
- 2 子どもの貧困の実態
- 3 子どもの貧困対策

おわりに

はじめに

ドイツでは1990年代半ばから、貧困をめぐる議論が盛んに行われるようになった。2001年からは、連邦政府によって『貧困・富裕報告書』が議会期ごとに公表されている。一方、2002年から2005年にかけて、第2次シュレーダー政権（社会民主党・同盟90／緑の党連立）のもとで大規模な労働市場政策と公的扶助制度の改革（いわゆるハルツ改革）が進められた。その結果、公的扶助は、稼働能力のある生活困窮世帯を対象とする「求職者基礎保障」と稼働能力のない生活困窮世帯を対象とする「社会扶助」とに再編成された。現役世代とその子どもの貧困層のほとんどは、求職者基礎保障制度の受給者となり、その存在の大きさが一層鮮明になった。同制度の受給率は、貧困の指標とみなされている。

ドイツのような豊かな先進国で子どもの貧困が存在することは、「道徳的スキャンダル」として受け取られている⁽¹⁾。当初の議論では、子どもを持つことが親の貧困につながるものが問題視されたが、やがて、貧困が特に子どもにどのような影響を及ぼすのか、子ども自身が貧困をどのように受け止めるのかが関心を集め、貧困が子どもの現在の幸福と将来の展望や機会の両方を損なうことも認識されるようになった⁽²⁾。

本稿では、まず、ドイツにおける貧困に関するデータをめぐる混乱に言及しながら、貧困、特に

(1) Maksim Hübenenthal, *Kinderarmut in Deutschland. Empirische Befunde, kinderpolitische Akteure und gesellschaftspolitische Handlungsstrategien. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts*, 2009, S.7

(2) Bundesjugendkuratorium, *Kinderarmut in Deutschland : Eine drängende Handlungsaufforderung an die Politik*, 2009, S.7.

子どもの貧困に関する諸データを整理し、ドイツにおける子どもの貧困の実態を示す。次に、子どもの貧困問題に対する連邦政府の政策を概観し、その課題を検討する。その際、家族政策との関連に注目する。

1 ドイツにおける貧困

(1) 貧困白書と貧困率の公表

豊かな先進国ドイツには、生存を危うくするような絶対的貧困は例外的にしか存在しないが、相対的貧困は存在する。連邦政府は、ドイツにおける貧困と富裕の存在を認め、2001年から貧困白書ともいうべき『ドイツの生活状況—貧困・富裕報告書』を公表している。第1次貧困・富裕報告書⁽³⁾は、第1次シュレーダー政権（社会民主党・同盟90／緑の党連立）下の2001年4月に連邦議会に提出された。貧困・富裕報告書の作成は連邦議会の決議に基づき定例化され、連邦政府は各議会期の半ばに提出を求められることとなった。2005年4月には第2次貧困・富裕報告書⁽⁴⁾が提出された。

しかし、第1次メルケル政権（キリスト教民主同盟・社会同盟・社会民主党連立）下での第3次報告書⁽⁵⁾の作成は難航し、3回の修正を経て、ようやく2008年6月に閣議決定された⁽⁶⁾。この報告書では、相対的貧困率の低下が注目されたが、これは第1次・第2次の報告書とは異なるデータソースに基づくものであった。すなわち、第1次報告書は1998年の、第2次報告書は2003年の所得消費抽出調査（EVS）を基礎としたが、第3次報告書では、5年に一度実施されるEVSの新しい調査（2008年EVS）のデータが作成時に公表されていなかったため、欧州所得生活状況調査（EU-SILC）⁽⁷⁾のデータが基礎とされた。EU-SILCのデータは、伝統的な外国人労働者送出国出身者や社会にうまく統合されておらず貧困に陥りやすい世帯、幼児のいる世帯の捕捉率が低いため、貧困率が低くなると指摘されている⁽⁸⁾。一方、第1次から第3次を通して補足的に用いられてきた社会経済パネル（SOEP）⁽⁹⁾のデータによれば、相対的貧困率は上昇していたのである。

第4次報告書については、現在の第2次メルケル政権（キリスト教民主同盟・社会同盟・自由民主党連立）が、従来とは異なるコンセプトのもとに作成する方針を示し、早期の提出を求める野党（社会民主党、同盟90／緑の党、左翼党）との間で論争が続けられてきた。2012年夏には公表の予定と報じられていたが、8月末までには発表されなかった。

(3) *Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht* (Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5990).

(4) *Lebenslagen in Deutschland - Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht* (Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5015).

(5) *Lebenslagen in Deutschland - Dritter Armuts- und Reichtumsbericht* (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9915).

(6) 経緯については、戎居皆和「ドイツで貧困と格差めぐり議論が沸騰—「第三次貧困・富裕報告書」を閣議決定」『Business Labor Trend』2008.9, pp.63-65に詳しい。

(7) EU域内での国際比較のために2005年（対象年は2004年）から実施。

(8) Bundesjugendkuratorium, *op.cit.*, S.8-9.

(9) ドイツ経済研究所（DIW）がインフラテスト社会研究所の協力を得て運営管理するパネル調査。西ドイツ地域では1984年以降、旧東ドイツ地域では1990年以降、毎年実施。調査対象は、約1.1万世帯の20,000人以上。DIWのウェブサイトのSOEPのページ <<http://www.diw.de/de/soep>> 参照。

貧困白書をめぐる議論や第4次報告書のあり方をめぐる論争は、貧困白書、特に貧困率の数値の公表が、政治的な争点となることを示している。

(2) 第3次貧困・富裕報告書による相対的貧困率の推移

ドイツでは、相対的貧困率の指標として貧困リスク率 (Armutrisikoquote) が用いられる。貧困リスク率とは、1人あたりの等価所得が中央値の60%に満たない世帯の構成員の人数の割合である。第3次報告書には、貧困リスク率の推移を示す2種類の表が掲載されている。表1・表2は、これらの表のデータをそれぞれ抽出して作成したものである。EVS (1998年, 2003年) とEU-SILC (2004年, 2005年) に基づく表1では、1998年から2005年の間に、全体では12%から13%へと微増、15歳以下の子どもでは14%から12%へと微減となっている。これに対し、SOEPに基づく表2では、同一期間中に、全体では12%から18%へと6ポイント、15歳以下の子どもでは16%から26%へと10ポイントも上昇しているのである。

表1 貧困リスク率の推移 (EVS及びEU-SILCに基づく)

	1998年	2003年	2004年	2005年
全 体	12%	14%	12%	13%
15歳以下	14%	15%	11%	12%

(出典) *Lebenslagen in Deutschland-Dritter Armuts- und Reichtumsbericht (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9915)*, S.183に基づき、筆者作成。

表2 貧困リスク率の推移 (SOEPに基づく)

	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
全 体	12%	12%	13%	15%	16%	16%	17%	18%
15歳以下	16%	16%	18%	20%	22%	23%	25%	26%

(出典) *Lebenslagen in Deutschland-Dritter Armuts- und Reichtumsbericht (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9915)*, S.184に基づき、筆者作成。

(3) 第3次報告書以降の相対的貧困率の推移

2011年5月、新聞各紙で「子どもの貧困率は従来考えられていた半分だった」⁽¹⁰⁾と報じられ、大騒ぎとなった。ドイツの子どもの貧困率は、連邦議会選挙直前の2009年9月にOECDが発表した16.3% (OECD平均は12.4%)⁽¹¹⁾でなく、8.3%に過ぎないというのである。

実は、SOEPの調査では、近年、特に所得や資産について回答しない者が増加し、かねてから問題となっていた。2005年から欠損データを補完する方法の研究が開始され、2009年にようやく推計方法が確立され、遡って全データの修正を行うことが可能となった。ドイツ経済研究所は、OECDに対し、2005年については修正前のデータを提出していたのに、2009年について修正後のデータを提出したので、貧困率が大きく低下したように見える結果となってしまったのである。それに加えて、相対的貧困の基準として、ドイツでは「中央値の60%未満」が用いられるのに、

(10) „Kinderarmut nur halb so hoch wie gedacht“, *Financial Times Deutschland*, 06.05.2011.

(11) OECD, *Doing Better for Children, Country Highlights : Germany*, 2009.

OECDでは「中央値の50%未満」が用いられることも影響した。50%未満を基準とすると、相対的貧困率は60%未満を基準とした場合より4割から5割も小さくなる。⁽¹²⁾

SOEPの修正後データに基づいて連邦社会労働省が算出した子ども（15歳以下）の貧困率の推移は、表3のとおりである。これによれば、SOEPのデータを基礎としても、子どもの貧困率の上昇は、1998年から2008年までの10年間に2ポイントである。

表3 15歳以下の子どもの貧困リスク率（60%基準）の推移

1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
14%	15%	15%	15%	17%	16%	18%	17%	15%	17%	16%

（出典）Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4332, S.56に基づき、筆者作成。

相対的貧困率の数値は、このようにデータソース、対象年齢、計算方法によって異なる数値が発表されるため、混乱を招きやすい。

最新の貧困率のデータとして、連邦統計庁と各州統計庁が共同で運営する社会統計のサイト⁽¹³⁾に掲載されている貧困リスク率のデータを紹介しておこう。このサイトでは、2005年から2010年までの各年のデータが見られる。データソースは、連邦統計庁の実施するマイクロセンサスであり、全世帯の1%をカバーする規模の大きさから信頼性は高いと思われる。これによれば、2005年から2010年の間に貧困率はほとんど変化しておらず、18歳未満の子どもの貧困率は、約20%弱である。これをもって、ドイツでは子どもの5人に1人が貧困状態にあると言われる。

表4 貧困リスク率の推移（マイクロセンサスに基づく）

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
全 体	14.7%	14.0%	14.3%	14.4%	14.6%	14.5%
18歳未満	19.5%	18.6%	18.4%	18.4%	18.7%	18.2%

（出典）“Tabelle A. 1. 1 Deutschland: Armutsgefährdungsquote nach soziodemografischen Merkmalen in % gemessen am Bundesmedian”, *Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik*. <<http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/>>に基づき、筆者作成。

2 子どもの貧困の実態

(1) 子どもの貧困の推移と分布

連邦家族高齢者女性青少年省の『家族レポート』2011年版⁽¹⁴⁾によれば、18歳未満の子どもの貧困リスク率は19.4%で、150万世帯の約250万人の子どもが貧困状態にある。貧困基準を所得の中央値の50%とした場合でも、貧困リスク率は10.8%で、140万人の子どもが貧困状態にある。

(12) „DIW Berlin: Unsere Zahlen wurden durch die neuen Methoden besser“, *Pressemitteilung*, 06.05.2011; „Statistikdebatte: Kinder- und Jugendarmut ist nach wie vor das drängendste Problem“, *ibid.*, 12.05.2011; Rudolf Martens, „Verwirrung um Ausmaß der Kinderarmut - Welche Zahlen stimmen?“ *Soziale Sicherheit*, 6-7/2011, S.222.

(13) Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik. <<http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/>>

(14) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Familienreport 2011: Leistungen, Wirkungen, Trends*, 1. Auflage, Stand: Januar 2012. 貧困率のデータソースはSOEPである。

18歳未満の子どもの貧困リスク率（60％基準）の推移を見ると、2002年までは14％から16％、以後2009年までは16％から18％の間である。これについて、同レポートは、「2002年から2009年までさらに上昇することなく比較的安定的に推移した」と評価している。しかし、大きな傾向としては、2002年を境に、貧困率のレベルが2ポイント上昇したことは確実である。

子どもの生活状況は、所属する世帯の経済状況に左右される。特に貧困リスクが高いのは、①ひとり親世帯の子ども、②多子世帯（子どもが3人以上いる世帯）の子ども、③移民の背景を有する子ども⁽¹⁵⁾の3グループである。

また、第3次貧困・富裕報告書によれば、15歳未満の子どもの貧困率（2005年マイクロセンサスに基づく）は、移民の背景を有する子どもの場合、32.6％と、それ以外の子どもの13.7％の2倍以上である。

同時に、子どもの貧困率は、親の就業状況に大きく左右される。一般に、世帯全体の就業量が大きいほど、子どもの貧困率は低下する。

表5 貧困状態にある子どもの人数と貧困率（家族の類型別）

家族の類型		人数	貧困率
ひとり親世帯	子ども1人	43万	46.2%
	子ども2人以上	79万	62.2%
夫婦世帯	子ども1人	32万	10.5%
	子ども2人	37万	7.1%
	子ども3人以上	57万	22.3%
その他の世帯		3万	17.0%

（出典）“Abbildung 64”, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Familienreport 2011*, S.101に基づき、筆者作成。データソースはSOEP 2010.

表6 貧困状態にある子どもの人数と貧困率（親の就業形態別）

親の就業形態		人数	貧困率
無就業		110.4万	60.2%
片働き	パートタイム	66.8万	31.9%
	フルタイム	49.8万	12.8%
共働き		23.7万	4.4%

（出典）“Abbildung 65”, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), *Familienreport 2011*, S.103に基づき、筆者作成。データソースはSOEP 2010.

ドイツでは、地域により貧困率が大きく異なる。これを見るために、子どもの貧困率の代理指標として、15歳未満の求職者基礎保障受給者の割合を見ることとした。求職者基礎保障は、稼得能力を有する者を対象とする公的扶助であるが、本人には失業手当Ⅱ、その家族には社会手当が支給される。15歳未満の子どもの社会手当受給率は約15.5％（2010年）と、子どもの貧困率にほぼ見合う水準となっており、社会手当を受給する子どもは、貧困状態にある子どもと重なり合う。そ

(15) 「移民の背景を有する子ども」とは、外国籍の子ども、外国生まれで1949年以降に移住してきた子ども、ドイツ生まれで帰化した子ども、並びにこれら三者の子どもをいう。

ここで、社会手当受給率を州別に見ると、ベルリン州34.5%、ブレーメン州30.8%、ザクセン・アンハルト州27.0%と、都市州及び旧東ドイツの諸州で極端に高く、他方でバーデン・ヴュルテンベルク州8.6%、バイエルン州7.3%と旧西ドイツの南部2州でかなり低くなっている⁽¹⁶⁾。

(2) 物質的剥奪指標にみる子どもの貧困

子どもの貧困については別の指標もある。2012年のユニセフの調査報告書⁽¹⁷⁾は、先進諸国の子どもの貧困について、①18歳未満の子どもの相対的貧困率（50%基準）の国際比較の他に、②1歳から16歳までの子どもの物質的剥奪率の国際比較の表を掲げている。物質的剥奪率とは、14の生活必需品のうち2以上に欠ける子どもの割合を指す。ちなみに、①②とも北欧諸国が上位を占める（例えば、アイスランドは①4.7%、②0.9%で共に1位）が、ドイツは①では8.5%で35か国中13位、②では8.8%で29か国中15位である。ユニセフの物質的剥奪指標には、1日3度の食事などの生存のための必需品の他に、学校の遠足や催しに参加するためのお金、宿題をするための静かな場所、インターネット接続など広い意味での学校生活に必要なものや、定期的な余暇活動（スポーツクラブ、子ども会又は楽器のレッスンなど）、友達を時々家に招くことや誕生日・宗教行事のお祝いなどの社会的文化的活動も含まれている。

同様な指標について、ドイツ国内でも16歳未満の子どものいる世帯を対象に、EU-SILCの特別調査が行われている。これによれば、最も重要な基礎的需要については、ほとんどの子どもが満たされているが、1年に1週間の休暇旅行は22%の世帯で経済的理由から実現できず、子ども全員

表7 16歳未満の子供のいる世帯における子どもの基礎的需要の充足状況

指 標	はい	いいえ
子ども全員が自分の新しい（お古でない）洋服を持っている	95.3%	3.6%
子ども全員が靴を2足（うち1足は全天候タイプ）以上持っている	92.4%	3.5%
子ども全員が1日3回食事する	94.7%	—
子ども全員が新鮮な野菜と果物を毎日1回食べる	87.4%	2.6%
子ども全員が毎日1回以上肉又は魚の出る食事又は栄養価の高いベジタリアンの食事をとる	85.8%	5.2%
子ども全員に室内で遊ぶ道具（本、積木、ゲームなど）がある	98.5%	—
子ども全員に屋外で遊ぶ道具（自転車、ローラースケートなど）がある	94.6%	—
子ども全員にその年齢にふさわしい本が家にある	95.7%	—
子ども全員が1年に1週間以上休暇に出かける	70.1%	21.9%
子ども全員が学校の遠足や学校行事に有料でも参加する	82.7%	2.5%
子ども全員が時々友達を遊びや食事に招く	86.7%	2.9%
子ども全員が特別な機会（誕生日、宗教行事など）を祝ってもらえる	96.0%	2.3%
子ども全員が定期的な余暇活動（スポーツ、楽器演奏など）を行う	73.5%	7.0%

（出典）“Tabelle 12”, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wie leben Kinder in Deutschland?* 2011, S. 23に基づき、筆者作成。

(16) „Tabelle B2.2“, Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik, *op.cit.*

(17) UNICEF, Innocenti Research Centre, *Measuring child poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*, UNICEF, 2012.

を定期的な余暇活動に参加させることが経済的理由からできない世帯が7%ある⁽¹⁸⁾。

放課後の余暇活動への参加率は、家庭の所得水準により大きく異なる。求職者基礎保障を受給する家庭や低所得の家庭の子どもほど補習授業やスポーツクラブへの参加率が低い。費用を負担できないことの他に、そのようなサービスがあることを知らない場合もあると指摘されている⁽¹⁹⁾。

3 子どもの貧困対策

子どもの貧困対策としては、現在の貧困への対策として、①社会移転、②親の就業促進が、子どもの将来への影響への対策として③子どもの教育・社会参加の機会の保障がある。連邦政府の現在の政策の重点は、特に、②及び③の両方に資する保育の拡充に置かれている。

(1) 社会移転

ドイツでは、社会移転の効果は大きい。『家族レポート』2011年版によれば、18歳未満の子どもの貧困リスク率（2010年）は、社会移転により32.8%から17.5%に低下している。

子どもの貧困を減少させる社会移転の主なものには、公的扶助として、求職者基礎保障（失業手当Ⅱ，社会手当），社会扶助が，家族関係給付として，児童手当，児童付加給付，住宅手当，親手当（旧・育児手当），扶養立替金⁽²⁰⁾がある。

このうち，児童手当は，第1子・第2子については月額184ユーロ，第3子は月額190ユーロ，第4子以降は月額215ユーロが支給され，子ども1人のための家計の平均支出額の約3分の1を補填するものとなっている。特に，ひとり親家庭では世帯所得の22%弱，子どもが3人以上いる家庭では世帯所得の15%に相当し，その役割は大きい⁽²¹⁾。ただし，児童手当は，本来，子どものいる家庭と子どものない家庭との負担の水平的調整を目的とする給付で，貧困家庭の子どものみを対象とする給付ではない。

これに対し，児童付加給付と住宅手当は，ワーキングプア層を対象とした給付である。これらの給付も，児童手当と同様に，特にひとり親家庭及び多子家庭において大きな役割を果たしている⁽²²⁾。2005年に開始された児童付加給付は，低所得層が子どもの扶養のために求職者基礎保障の受給に陥ることを防止するために児童手当に上乗せして支給される手当で，子ども1人につき月額最高140ユーロが支給される。約30万人の子どもについて支給されている⁽²³⁾。

住宅手当は，公的扶助を受給していない低所得者層を対象とした住宅費の補助制度である。

(18) „Tabelle 12“, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wie leben Kinder in Deutschland?* 2011, S.23.

(19) *Familienreport 2011*, op. cit., S.106.

(20) 扶養立替金法に基づき，扶養義務者である親から十分な扶養費が支払われない場合には，最大72か月間（ただし最長でも子が満12歳に達するまで）扶養立替金が支払われる。

(21) *Dritter Armuts- und Reichtumsbericht*, op.cit., S.77.

(22) *ibid.*

(23) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, „Kinderzuschlag und Leistung für Bildung und Teilhabe“, 10.01.2012. <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/rechner.did=29178.html>>

2010年末現在、約85万世帯に支給されている。支給額は、世帯の構成員数・総所得と住宅費の組み合わせによって異なる額が定められているが、家賃補助の場合、平均で月額123ユーロが支給されている⁽²⁴⁾。

求職者基礎保障受給世帯の子どもの需要を満たすために給付されるのが、社会手当である。その基準給付（定型化された給付）の基礎となる子どもの基準需要は、従来、成人単身者の基準需要の60%と定められていたが、2010年2月9日、連邦憲法裁判所は、「子どもは小さな大人ではない」として、子ども固有の需要の調査を行わないことを非とする判決を下した。この判決を受けて法改正が行われ、子どもの基準需要が別個に算定されることとなった。ところが、期待に反して算定結果は従前の額を下回り、子どもの基準需要はそのまま据え置かれた⁽²⁵⁾。2012年1月から6歳未満のみ引き上げられ、基準需要（月額）は、14歳～17歳：287ユーロ、6歳～13歳：251ユーロ、6歳未満：219ユーロとなっている。ただし、児童手当が子どもの所得として全額算入されることもあり、社会手当の基準給付の支給額は、受給世帯平均で92ユーロ（2012年3月）程度である⁽²⁶⁾。

(2) 親の就業促進

近年の対策においては、貧困の予防のために親（特に母親）の就業を促進することが重視されている。ウルズラ・フォン・デア・ライエン連邦家族高齢者女性青少年相は、2009年の子どもの権利条約批准記念日に、「働く両親は、子どもの貧困に対する最善の防御である」と明言している⁽²⁷⁾。そして、親の就業可能性を拡大するための条件整備として、従来、疎かにされてきた3歳未満児のための保育施設の整備が推進されている。

このような子どもの貧困対策は、2002年以降、展開されてきた新しい家族政策（持続可能な家族政策）と方向性が一致する。持続可能な家族政策とは、出生率の上昇と女性の就業率の向上という2つの目標を同時に追求する政策で、経済的支援（金銭給付）とインフラ整備と時間政策を三本柱とし、近年は特にインフラ整備として保育の拡充が重点的に行われている。

ところで、親の就業は子どもにはどういう意味を持つのだろうか。6歳から11歳までの子どもを対象にNGOが行った調査では、親が失業その他の理由で就業していない場合の方が、親が自分のための時間を持ってくれないと回答する子どもが多かった。就業と子どもに愛情を注ぐことは何ら矛盾することなく、規則的な就業は家庭生活を安定させ、密度の高い時間を親子が一緒に過ごすのに役立つと、肯定的な分析がなされている⁽²⁸⁾。

(24) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht*, Ausgabe 2012/2013, S.1005-1025.

(25) 判決と経緯について詳しくは、齋藤純子「最低生活水準とは何か—ドイツの場合—」『レファレンス』728号、2011.9, pp.129-135参照。

(26) Bundesagentur für Arbeit, Statistik, *Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, Juli 2012, S.49.

(27) „Bundesministerin von der Leyen: "Wir stellen Kinder und ihre Rechte ins Zentrum unserer Politik"“, *Pressemitteilung*, 02.04.2009. <<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Archiv/16-legislatur,did=121516.html>>

(28) World Vision, *Kinder in Deutschland 2010: 2. World Vision Kinderstudie. Zusammenfassung*, S.4. <http://www.worldvision-institut.de/_downloads/allgemein/Kinderstudie2010_Zusammenfassung.pdf>

貧困対策としての就業促進策の成否は、就職先が十分にあるかどうか、さらに生計を賄える賃金を伴う職が提供されるかどうかにかかっている。ところが、近年、非正規労働者の割合が増加し低賃金労働が拡大している⁽²⁹⁾ため、たとえ就職できたとしても貧困から抜け出せるとは限らない。実際、求職者基礎保障の失業手当Ⅱの受給者の3割近くは、就業しているのに生計を営むのに十分な所得が得られないために手当を受給している者である⁽³⁰⁾。親の就業促進策が貧困対策として機能するためには、一定の賃金水準の確保が必要であり、この観点からも産業横断的な全国一律の法定最低賃金の導入が主張されている。他方で、ミニジョブの促進、夫婦合算分割（2分2乗）課税制度など、この政策と矛盾する施策も行われている⁽³¹⁾。

(3) 子どもの教育・社会参加の機会の保障

先進国のなかでドイツほど教育の機会と社会移動の機会が社会的出自によって決まる国はないという指摘がある⁽³²⁾。例えば、3歳未満児の公的保育の利用率は、所得が等価所得の中央値の130%以上の家庭の子どもでは35%に達するのに対し、求職者基礎保障受給世帯の子どもでは21%にとどまる⁽³³⁾。進学状況も親の社会的地位によって異なる。同じ成績であっても、社会的地位の高い家庭の子どもの方が、学校の進路指導でギムナジウム（大学進学コース）への進学を勧められる可能性が高い。また、ギムナジウムやアビトゥーア（ギムナジウムの卒業試験。合格は大学入学資格の取得を意味する。）を目標として挙げる子ども（6歳から11歳まで）の割合は、上層家庭の子どもが76%であるのに対し、社会的地位の低い家庭の子どもでは19%に過ぎない⁽³⁴⁾。2006年のOECDの生徒の学習到達度調査（PISA）でも、親の職業上の地位によって子どものギムナジウム進学率に大きな差がある（上層では60%、下層では12%）ことが示されている⁽³⁵⁾。

このように子どもの貧困は、子どもの将来にも多大な影響を及ぼすおそれがある。そのため、貧困が子どもの人生の可能性を閉ざすことにつながらないように、貧困世帯の子どもに教育や社会参加の機会を保障するための対策がとられている。

新しい家族政策の柱として進められてきた子どもの保育の拡充や学校の全日制化もその一つである。2008年以降、1歳児と2歳児の保育請求権が2013年8月から導入されるのに合わせて35%の供給率を目標に保育施設の整備が進められており、供給率は2011年3月には25.4%となった⁽³⁶⁾。

(29) 2008年には、賃金の中央値の2/3未満で働く低賃金就業者は655万人（全就業者の2割）に達している。詳しくは、齋藤純子「ドイツの最低賃金規制」『レファレンス』733号、2012.2, pp.31-32.

(30) 求職者基礎保障の失業手当Ⅱの受給者像については、前掲注(25), pp.121-122参照。

(31) 法定最低賃金導入の主張とこれら問題点の指摘は、Bert Rürup und Dirk Heilmann, „Arbeitsmarktreformen: Was noch zu tun bleibt“, *Wirtschaftsdienst*, 2012/5, S.339-344を参照。

(32) Olaf Groh-Samberg, „Armut in Deutschland verfestigt sich“, *DIW Wochenbericht*, 12/2007, S.182.

(33) *Familienreport 2011, op.cit.*, S.110.

(34) *Familienreport 2011, op.cit.*, S.111; World Vision, *op.cit.*, S.8参照。

(35) *Familienreport 2011*, S.111-112; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), *Bildung in Deutschland 2010, Ein Indikatorengeprägter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*, Bielefeld: Bertelsmann, 2010, Tab.D1-2A.

(36) 詳しくは、齋藤純子「ドイツの保育制度—拡充の歩みと展望—」『レファレンス』721号、2011.2参照。

これは、家庭と職業の両立支援により親（特に母親）の就業を促進するという目的もあるが、同時に、すべての子どもに平等な機会を実質的に保障しようとするものでもある。特に、就学前教育においては、移民出身家庭の子どもが幼少時からドイツ語教育を受けることが期待されている。また、就学1年前の教育を無償にして義務化することも提案されている⁽³⁷⁾。

（4）世話手当の導入の動き

ところが、公教育・公的保育の拡充が進められるなか、これに逆行する動きがある。1歳児と2歳児の保育請求権の導入と抱き合わせで登場した「世話手当（Betreuungsgeld）」の構想⁽³⁸⁾を実現するための世話手当導入法案⁽³⁹⁾が2012年6月に連立与党から提出された。その内容は、1歳から2歳までの子どもを公的保育に預けないで育てる親に毎月100ユーロ（2014年から150ユーロに引上げ）を支給するというものである。導入の理由としては、「私的な環境で多様な世話と養育の任務を果たしている幼児の親を評価し支援する給付」がないことが挙げられている。1歳までの親時間（育児休業）の終了後引き続き世話手当を支給することにより、親に対して育児の際の選択の自由を可能にすることは国の家族支援の任務であると説明されている⁽⁴⁰⁾。2013年1月施行が目標とされているが、導入に反対する議員は与党内にも多い。

当初の案は、就業せずに子どもを自分で保育することを支給条件としていたが、法案では、就業していても、また、親以外の者が保育する場合⁽⁴¹⁾でも、公的保育を利用していなければ支給されることになった。しかし、就業による世帯所得の増加の効果を相対的に小さくするため、労働供給にはマイナスになると思われる。特に配偶者が就業している母親に対しては、その就業を抑制する方向で作用するとみられている⁽⁴²⁾。ドイツ経営者連盟（BDA）とドイツ労働総同盟（DGB）は、共同で、世話手当は離職への新たな誘因となって専門労働力不足をさらに先鋭化させると批判し、保育施設整備への投資の拡大を求める声明を発表した⁽⁴³⁾。また、ユニセフ・ドイツ支部の事務局長は、子ども間の格差を拡大させないため、不利な状況にある子どもに対する支援を優先しなければならないと表明し、保育の拡充を量的にも質的にも進める必要があるのに、世話手当はこれに

2011年3月のデータは、Statistisches Bundesamt, „25,4% der unter 3-Jährigen in Kinderbetreuung“ .
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Aktuell_Kindertagesbetreuung.html> による。

(37) 例えば、Rürup und Heilmann, *op.cit.*, S.344.

(38) 経緯については、前掲注(36), pp.47-48; 同「ドイツ社会国家と家族政策」法政大学大原社会問題研究所・原伸子編『福祉国家と家族』（法政大学大原社会問題研究所叢書）2012.6, pp.206-207.

(39) Deutscher Bundestag, Drucksache 17/9917.

(40) Deutscher Bundestag, „Koalition will Betreuungsgeld ab dem 1. Januar 2013 einführen“, *hib*, Nr. 295, 13. Juni 2012.
<http://www.bundestag.de/presse/hib/2012_06/2012_295/04.html>

(41) 導入を推進するキリスト教社会同盟のドロテー・ベアー議員の説明によれば、祖父母や一人暮らしの高齢者が保育してもよいし、近隣の母親が共同で保育することも考えられる。„Dorothee Bär: Wir sind beim Betreuungsgeld im Zeitplan / Interview mit der Zeitung „Das Parlament“,“ *Das Parlament*, 18. Juni 2012.

(42) C. Katharina Spieß, „Betreuungsgeld widerspricht den Zielen nachhaltiger Familienpolitik“, *DIW Wochenbericht*, 24/2012 vom 13. Juni 2012.

(43) „BDA und DGB: Betreuungsgeld ist arbeitsmarktpolitischer Rückschritt“, *SoSi plus*, 4/2012, S.2.

役立つないと批判している⁽⁴⁴⁾。

(5) 教育と参加パッケージの導入

貧困世帯の子どもに教育や社会参加の機会を保障するための対策として2011年から新たに開始された給付が「教育と参加パッケージ」である。前述の連邦憲法裁判所の判決において、学齢期の子どもに追加的な需要が生じることが認められたのを受けて、基準需要とは別に給付されることとなった。同判決は、学齢期の子どもに十分な国の援助が与えられないと、将来、自分の力で自らの生計を立てる可能性を制限されるおそれがあると警告していた⁽⁴⁵⁾。

表8 子どものための教育と参加パッケージ

補助対象	給付内容	給付方式
学校・保育施設の給食	給食費（ただし自己負担1€/日）	現物給付（補助）
補習授業	主要な学習目標に到達するための補習授業 ^(註)	現物給付（実費）
学校・保育施設の日帰り遠足	遠足の費用	現物給付（実費）
学校・保育施設の宿泊を伴うクラス旅行	旅行の費用	現物給付（実費）
個人的な学校の需要 （鉛筆、ノート、水彩絵具、通学鞆など）	1学期初め（8月1日）に70€ 2学期初め（2月1日）に30€	金銭給付（定額）
学校までの交通機関の利用	同一類型の最も近い学校までの交通機関の利用費用の一部又は全部	金銭給付（実費）
社会生活・文化生活への参加 （スポーツクラブ、楽器のレッスン等）	月額合計10€（会費、レッスン代等）	現物給付（定額）

(注) 主要な学習目標とは、通常の場合、進級又は卒業を指す。補習授業が適当かつ必要であることについて教師による証明が必要。単に成績を上げたいという理由では認められない。

(出典) 齋藤純子「最低生活水準とは何か—ドイツの場合—」『レファレンス』728号, 2011. 9, p.136, 表9に基づき、筆者作成。

給付は、「個人的な学校の需要」と「学校までの交通機関の利用」以外は現物給付として、氏名入りのバウチャー又はサービス提供者への直接支払いにより行われるが、具体的な支給方法は各地方自治体が決定する。「社会生活・文化生活への参加」給付の目的は、子どもを、既成の団体やコミュニティの組織に統合し、同年代の者との接触を増やすことにある⁽⁴⁶⁾。

この教育と参加パッケージは、求職者基礎保障の受給者の他に、社会扶助及び庇護申請者給付の受給者並びに児童付加給付及び住宅手当の受給者にも給付されることになった。合計約250万人の子どもが対象となる⁽⁴⁷⁾。

(44) Deutsches Komitee für UNICEF, „Reiche Länder - arme Kinder“, *Presse*, 29. Mai 2012.

<<http://www.unicef.de/presse/2012/vergleichsstudie-kinderarmut/>>

(45) 導入の経緯について詳しくは、前掲注(25), pp.129-131, 136-137参照。

(46) Deutscher Bundestag Drucksache 17/3404, S.106.

(47) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Zehn Fragen und Antworten zum Bildungspaket“.

<<http://www.bildungspaket.bmas.de/das-bildungspaket/fragen-und-antworten.html>>

(6) 教育と参加パッケージに対する評価

教育と参加パッケージの実施状況については、導入1年後の2012年3月に連邦労働社会省からポジティブな総括が発表された⁽⁴⁸⁾。これによれば、導入当初、申請が低調であることが問題となっていたが、利用率は、2012年3月までに市では約56%、郡では53%に達した。また、受給権を有する世帯における認知度は、71%に達している。また、一般有権者を対象とした調査では、同パッケージを支持する意見が多かった。「貧困家庭の子どもが社会生活に参加でき、より多くの教育機会を得るようにするのに大きく寄与する」には91%が同意し、その支給方式について「直接の現金給付でなく現物給付とすることは正しいと思う」に90%が同意した。

ところが、福祉団体はこれと正反対の評価をしている。批判の第1は、受給手続きが煩瑣である点である。「個人的な学校の需要」以外は、給付ごとに個別に申請して承認を受ける必要がある。しかも、求職者基礎保障受給者の場合、承認期間は最長でも6か月程度なので、同一の給付について年に何度も申請を行わなければならない⁽⁴⁹⁾。これらの結果、支出の3分の1を事務費が占めるとも言われる⁽⁵⁰⁾。

批判の第2は、必要とする子どもに必ずしも届いていない点である。受給権者の類型別に見ると、移民出身者の認知度は57%しかない。また、上記の5割を超える利用率は、給付のいずれか1つを利用した者をカウントした結果に過ぎず、給付ごとの利用率の様相は異なる。最も利用率の高いのは「学校・保育施設宿泊を伴うクラス旅行」36%、次が「学校・保育施設の給食」35%、その次が「社会生活・文化生活への参加」23%、「学校・保育施設の日帰り遠足」22%となっている。利用率が低いのは、「学校までの交通機関の利用」7%と「補習授業」5%である。給付費用予算(6.42億ユーロ)の消化率は、20%程度(1.36億ユーロ)にとどまる⁽⁵¹⁾。

利用率が低い理由としては、給食については、そもそも給食施設のない学校や保育施設があること、補習授業については、進級・卒業に必要であること、教師の証明書の提出など受給要件が厳しいことが指摘され、「社会生活・文化生活への参加」については、サービスの供給不足が挙げられている⁽⁵²⁾。そもそも、法律上、地方自治体は「社会生活・文化生活への参加」を保障する義務を課されておらず、受給者が受け取るパウチャーが適当なサービス提供者のもとで使用できることを保障しさえすればよい。農村部などで地元で十分なインフラがない場合でも、施設を新設したりサービスを自ら提供することは義務付けられていない⁽⁵³⁾。そのため、このような需要が認められても、実際に十分に給付が行われるかを危惧する声が導入前からあった⁽⁵⁴⁾。社会福祉団体は、必要

(48) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Von der Leyen: „Bildungspaket ist aus dem Größten raus“, „Pressemitteilung, 30.03.2012; *ibid.* „Bildungspaket: Informationen und Graphiken.

<<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/but-pk-maerz-2012.html>>

(49) Hans Nakielski, „Ein Jahr »Bildungspaket« für arme Kinder : Mit viel Aufwand und Getöse wenig erreicht“, *Soziale Sicherheit*, 4/2012, S.124.

(50) „Streit um das Bildungspaket: Statistik gegen Statistik“, *taz*, 30.03.2012.

(51) *ibid.*

(52) Nakielski, *op.cit.*

(53) Andy Groth et al., *Das neue Grundsicherungsrecht*, Baden-Baden: Nomos, 2011, S.107.

(54) 例えば, Wilhelm Adamy und Ingo Kolf, „Der faule Hart-IV-Kompromiss: Eine Bewertung aus gewerkschaftlicher

な給付を受ける請求権を児童・青少年援助法に定め、地域の社会サービスのインフラを拡充することを求める呼びかけを行っている⁽⁵⁵⁾。

おわりに

ドイツでは、子どもの貧困は、政治課題として認識されているにもかかわらず、大きくは改善されていない。子どもの貧困対策の形成にかかわる3大アクターである連邦政府、社会福祉団体、子どもの権利擁護団体は、金銭給付と現物給付を組み合わせることが必要であるという見解では一致している。ただし、その力点の置き方は異なる。

連邦政府の政策は、教育と参加パッケージの導入に見られるように、現在の所得再分配を見直して金銭給付を拡大することには消極的で、現物給付、それも特に保育の拡充が中心となっている。公的債務の削減が課題となっているドイツでは、家族政策もその政策効果が厳しく問われるようになっており⁽⁵⁶⁾、このような状況のなかで、保育の拡充は、女性の就業促進と子どもの就学前教育の拡大という2つの政策目標に同時に資する効率的な施策として、支持を得やすいと言える。連邦政府の子どもの貧困対策は、費用対効果の観点や人的投資の論理が、中心的な動機となっているとの指摘もある⁽⁵⁷⁾。その結果、今、現に存在する子どもの貧困への対策は軽視されがちである。

他方で、連邦政府の政策は、就業促進を基調としながらも、世話手当の導入のようにこれに逆行する政策動向も見られる。また、ミニジョブの促進など本格的な就業促進に逆行する動き、夫婦の所得差が大きいわが有利な夫婦合算分割（2分2乗）課税など就業促進の妨げとなる制度の残存など矛盾もある。女性の就業率向上をめざす家族政策の転換は不徹底である。また、法定最低賃金の導入など就業所得の水準の下支えも課題である。

これに対し、社会福祉団体、子どもの権利擁護団体は、現物給付については保育以外の様々な給付も、また金銭給付の拡充も必要であると主張している。連邦青少年審議会⁽⁵⁸⁾は、子どもの貧困の増加の根本的原因として、労働関係と家族形態の変化に従来の社会国家が十分に対応できていないことを指摘している⁽⁵⁹⁾。すなわち、労働市場では正規の労働関係の解体が進行し、失業者と不

Sicht“, *Soziale Sicherheit*, 3/2011, S.90.

(55) Deutscher Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtband e.V., *Aufruf: „Kinder verdienen mehr“*. <<http://www.kinder-verdienen-mehr.de/index.php?id=aufruftext-kvm>>

(56) 2006年に初めて連邦家族高齢者女性青少年省は、連邦財務省の協力を得て婚姻・家族関係給付・措置の総目録を作成した。以後毎年改訂版が作成されている。最新は2009年版。<<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=158318.html>> 連邦家族高齢者女性青少年省は2006年に家族関係給付審査センター（Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen）を設置、2008年に同センターから各施策の効果を検証した*Arbeitsbericht: Zukunft für Familie*が発表された。2009年以降は、その内容を引き継いだ*Familienreport*が毎年発表されている。なお、同センターの活動は2009年で終了し、持続可能な家族政策審査センター（Kompetenzzentrum für nachhaltige Familienpolitik）が2010年に設置された。連邦家族高齢者女性青少年省ウェブサイト参照。

(57) Hübenthal, *op.cit.*, S.57.

(58) Bundesjugendkuratorium. 児童・青少年援助の基本問題等について連邦政府に助言する専門家の合議機関。

(59) Bundesjugendkuratorium, *op.cit.*, S.13-15.

安定雇用に就く者の割合が増加し、家族に関してはひとり親家庭が増加して伝統的な夫婦世帯が減少し、就業と家族のセーフティネット機能は弱まっているのに、社会保障は相変わらず高齢者と傷病者が中心で子どものための支出が少ないというのである。子どものための様々な給付を統合して「子どものための基礎保障（Kindergrundsicherung）」を親の所得に関わりなく一律に給付することも提案されている⁽⁶⁰⁾。この制度の財源の一つとして夫婦合算分割（2分2乗）課税制度の廃止が掲げられている。

子どもの貧困率を北欧諸国並みに引き下げようとするのであれば、社会国家の本格的な再編も必要となるのではないか。しかし、現在、家族政策の効果を再評価するための連邦家族高齢者女性青少年省と連邦財務省の共同プロジェクト「家族・婚姻関係措置・給付の総合評価」⁽⁶¹⁾が進行中であり、その結果が出るまで、当面、大規模な改革は行われなれないと思われる。

（さいとう・じゅんこ 国立国会図書館調査及び立法考査局社会労働調査室主幹）

(60) 最新の構想によれば、養育・教育・職業教育費を含む子どもの最低生活費の総額として、子ども1人につき月額536ユーロを支給。支給額は、税制上、非課税とされる子どもの最低生活費を基準とする。„Kinder brauchen mehr! Bündnis erneuert Forderung nach Kindergrundsicherung“, *Pressemitteilung*, 16.03.2012. <<http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/presse.php>> による。

(61) 2009年秋開始、2013年夏から秋に終了の見込み。Martin Werding, „Die Wirksamkeit von Familienleistungen - ein Projekt von BMFSFJ und BMF“, *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 4/2010参照。