

CITS WP 2012-01

児童手当による所得保障と政府間費用負担配分
— 日独比較を念頭に —

慶應義塾大学
嶋田崇治

2012年3月

貿易文献資料センター・ワーキングペーパー (CITS Working Paper)

以下のサイトから入手可能です。

<http://www.econ.ynu.ac.jp/cits/publications/paper.html>

横浜国立大学経済学部附属貿易文献資料センター

児童手当による所得保障と政府間費用負担配分

一日独比較を念頭に

嶋田崇治¹

1. はじめに

ドイツの児童手当は制度的に見ても、歴史的に見ても非常に複雑である。1955年の導入から児童控除との一体化が実現した1996年までの間に「雇用者負担か、公費負担か」、「多子家庭支援か、親の扶養負担軽減か」、「家庭負担調整のためか、家庭機能の評価のためか」、「租税負担の軽減か、社会保障給付か」、など様々な選択が時代の節目に提示され、まさに紆余曲折を伴う歴史を経て、現行の制度が形成されている²。そのため、ドイツの児童手当は論点の宝庫と評される³。

児童手当の第一の目的は児童を養育する家庭の経済的負担を軽減することとされるが、高齢化社会において、それは年金制度を支える児童を健全に養育し、世代間の不均衡を生じさせないようにするための施策としての重要性を高めつつあるという指摘もある⁴。一方、児童手当や家族手当は、戦間期における最も重要な新機軸の一つとして登場した個人的賃金を家族的賃金に転換させるスキームであり、出生減少の阻止と家族の安定化という課題に直面した生成期の社会国家⁵の制度化の突破口となったと整理されることもある⁶。このように児童手当は歴史的文脈によって、その政策の目的や理念を少なからず変化させてきたということを理解することができる。

また、ドイツの家族政策の発展に議論の焦点を合わせた先行研究では、同国の制度の発

¹ 慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程 (takaharu.shimada@z6.keio.jp)。

本稿の作成段階ではさまざまな方々にご助力をいただいている。井手英策准教授（慶應義塾大学）、伊集守直准教授（横浜国立大学）、大澤真理教授（東京大学）、相馬直子准教授（横浜国立大学）各氏からは有益な助言をいただいた。記して謝辞を表わしたい。また、本稿の内容を豊富化させる過程で、伊集守直准教授には横浜国立大学大学院国際社会科学研究所リサーチプラクティカム・経済学部附属貿易文献資料センター共催によるワークショップ「地域経済社会の再生：ソーシャルキャピタルと公共政策（2012年3月14日）」において報告の機会をいただいた。さらに、大澤真理教授には第11回社研GCOEセミナー（2012年3月19日）において貴重な報告の場を与えていただいた。

² 齋藤 [2010:p.48] 参照。

³ 田中 [1999:p.131] 参照。

⁴ 網野 [1989:p.335] 参照。

⁵ 社会国家とは「工業化や都市化が進んだ結果ますます複雑になる社会や経済の諸関係を調整する必要の増大、とりわけ家族が生存への配慮で果たす伝統的役割が減り、階級対立が激化したことにたいする対応」であり、「それがめざすのは、社会の安定と平等化、政治・社会での共同決定権などを通じて住民を統合すること、また社会を、変化にたえず適応させ、既存の政治・社会・政治体制の安定をはかりつつ、徐々に進化させること」である (Ritter [1989=1993:p.15])。

⁶ 川越 [2008:pp.17-18] 参照。

展の速度は欧州各国と比して遅かったと評価される⁷一方で、日本との比較においては、給付額の面など、ドイツの児童手当は充実したものであると評価されることもある⁸。このような欧州において家族政策の後進国とされてきたドイツの児童手当の拡充が量的にも、控除から手当へのシフトという質的な面でも、本格化する一つの画期となったのが 1975 年児童手当改革であった。こうした改革は、近年、子ども手当⁹の導入を通じて、量的な手当の拡充と控除から手当への切り替えを図り、まさに家族政策の後進国を脱する道を模索する日本にとって非常に示唆に富む分析対象となるだろう。

以上を踏まえて、本稿では、ドイツを主な分析対象として、とりわけ財政的そして政策的な側面を意識しながら、国家による低所得者層に対する所得保障との関係から児童手当の問題に迫ることとする。従来のドイツの児童手当の制度や家族政策の発展を分析の中心に据えた研究は、その歴史や制度の変遷について触れながらも、どのような結果になったかという説明的な研究に終始し、画期となるいくつかの時期の各々の政策決定、その背景となる政治・経済・社会状況、そして、その状況下での政策決定に関わるアクターの合理性について明らかにするまでに分析が及んでいるとは言い難い。

本稿が試みるのはこうした側面に関する考察であるが、この試みの導き糸となるのが倉田（2008）の研究である¹⁰。倉田は、本来、社会法上に位置づけられていた児童手当が、法制度の変遷の中で所得税法に組み込まれたことを理由に、所得税法も考察対象に含め、同法上に一体化された児童手当と児童扶養控除に焦点を当て、分析を行っている。同研究において非常に興味深いのは、児童手当が規範的な要請によって所得税法の枠組みに大きく割り込んでいったという点を、法解釈のみならず、連邦憲法裁判所の実際の判例の分析をもとに明らかにしたことである¹¹。倉田の主張はあくまで、法という基準に基づいて、児童

⁷ 例えば Kuller（2004）は 1972 年に Hans Stützle によって提起された「なぜ西ドイツの家族政策は不十分な発展を遂げたのか」という問題を議論の中心に据えながら、1949 年から 1975 年までの西ドイツの家族政策の変遷を、一次資料を中心に用いて詳細に分析している。さらに川越（2008）も様々な先行研究を用いながら、欧州各国の比較という視点からドイツの家族政策の発展の遅さを強調している。

⁸ 斎藤 [2010:p.48] 参照。

⁹ 2012 年 3 月 15 日、民主・自民・公明による政調会長会談において、名称を子ども手当から「児童手当」に戻し、6 月分から所得制限を導入することで、三党が合意に至っている。読売 ONLINE（2012 年 3 月 15 日）参照。

¹⁰ 本節においてこれ以降、倉田の分析についての説明が続くが、その説明は倉田（2008）を参考にしているため、毎回注をつけるということはない。

¹¹ 一方、倉田は現代システムへの評価について、公平な家族課税の構築という社会目的規範が、ドイツにおいて貫徹すべきとされる応能負担原則にゆがみを生じさせているというドイツ国内に存在する批判を紹介している。すなわち、1996 年以降、児童の最低限度の生活費保障は、児童手当か、もしくは児童控除によって保障されるよう法制化されたが、応能負担原則を貫徹するために児童控除によって、所得の高低に関わらず家族構成員の最低生活費額の軽減を行う一方、低所得者のために児童手当を一種の社会手当として利用することを通じて、児童控除から生じる逆進的な効果を小さくするという現行システムの目指す方向が応能負担原則の貫徹という目標と矛盾しているという批判である。倉田 [2008:pp.224-227] 参照。

手当が租税法に入り込んだことに着目しているが、この基準を法から実態的な側面にまで敷衍させて考えると、社会的規範の要請によって、児童手当はそれ以前から既に租税システムに組み込まれていたと議論することもできるだろう。

そこで、「児童手当を租税システムに深く食い込ませる要因（社会的規範の要請）とは何か」という問いを立て、その要因を形成した歴史背景についての考察を行うのである。こうした観点から、児童控除の廃止と児童手当の拡充によって「更なる租税の公平（Mehr Steuergerechtigkeit）」の構築を目指した 1975 年の児童手当改革に焦点を当て、どのような文脈で児童手当を通じた所得保障が要請され、また、それが当時、どのような政策的な意味をもっていたのか、あるいは各々のアクターにとってどのような合理性をもったのかといった問題について明らかにすることを通じて、児童手当制度の新たな一側面を提示したい。

さらに、本稿では従来の研究があまり触れることのなかった手当拡大に伴う政府間費用負担配分の議論についても取り扱うことにする。こちらでも、やはり従来の研究では、関係法の内容やどのような配分になったかという結果について淡々と説明されるのみで、政府間のどのような協調や対立の上にそうした配分が実現していったのかといった動的な分析はあまり行われてこなかったように思われる。加えて、近年、日本においても子ども手当の費用負担を巡る政府間の対立がしばしば観察されているため、こうした分析は日本における子ども手当もしくは児童手当に関する議論の豊富化に少なからず貢献するだろう。

上記の大きく分けて二つある課題を以下のような構成で明らかにしてゆこう。まず、児童手当の制度と歴史について簡単に確認し、続いて、1975 年児童手当改革において、児童手当を通じた所得保障が要請された背景と当時の児童手当の政策的な意味について明らかにする。さらに、同改革における児童手当給付の政府間費用負担配分に関する問題について考察を加える。最後に、ドイツとの相違を明らかにするために、日本の民主党を中心とする連立政権下で開始された子ども手当制度の議論について取り扱うことにする。

2. 児童手当の制度と歴史

まず、児童手当の制度と現行制度が確立するまでの変遷について簡単に確認しよう¹²。

現行の制度では、18 歳未満の全ての児童に所得制限なしで手当が給付され、対象児童が大学教育や職業教育を受けている場合は 25 歳まで適用期間の延長が可能とされている。給付額は 2010 年から第 1 子、第 2 子に 184€月、第 3 子に 190€月そして第 4 子以降に 215€月とされている。そして同制度の特徴の一つは児童手当と児童控除の選択制になっている

¹² 児童手当の制度と歴史に関しては齋藤（2010）が詳しい。本節の内容は主に同研究に依拠している。

ことである。また社会保険制度上での子育ての考慮は「保険外 (versicherungsfremd)」とされ、さらに育児負担の軽減といった子育ての考慮は、国家が行うべき責務であるとされているため、拠出もしくは個人のリスクに基づいた給付からの逸脱にあたる被保険者間での社会的調整をすべき事由であるとは必ずしも考えられていない¹³。こうした関係から、財源は国庫に依存している。

しかし、現行制度に至るまでの歴史は紆余曲折に満ちていた。じつは児童控除は 1920 年にライヒ所得税法によって児童手当より早く導入されており、その後、同制度はナチス政権を経て、戦後も維持された¹⁴。これに対し、児童手当が法制化されたのは 1955 年のことであった¹⁵。当時、雇用者による拠出金を家族調整金庫 (Familienausgleichskassen) が徴収し、児童手当給付を行っていたが、1961 年に家族調整金庫と国庫両方による給付へと移行し、1964 年について現行制度と同様、国家負担のみによる児童手当制度が誕生している。給付額や対象条件の拡大は図表 1 を見れば明らかであるが、第一子まで給付対象が拡充されたのは 1975 年のことであった。同年、SPD/FDP 連立政権のもとで実施された児童手当改革によって、児童控除は一度廃止される¹⁶。

ところが、CDU/CSU が再度政権に返り咲くと、1983 年には児童控除が復活する。ただし、この時はまだ現行制度のような児童手当と児童控除の選択制は確立しておらず、両制度が並立するという状況にあった。最終的に両制度の一体化が行われたのは 1996 年のことであった。戦後ドイツの児童手当制度の変遷が紆余曲折の歴史と言われる所以は、まさに以上で示してきたような児童手当給付の負担者の変更、児童控除の廃止・復活、児童控除の児童手当との一体化といった出来事に集約されているのである。

¹³ 倉田 [2008:pp119-120] 参照。

¹⁴ 斎藤 [2010:p.52] 参照。

¹⁵ 児童手当の淵源は戦間期の民間主導の多子家庭対策に遡ると言われている (斎藤 [2010:p.49])。

¹⁶ CDU/CSU は児童控除を、SPD は児童手当をそれぞれ重視していた (川越 [2008:p.24])。

図表 1 児童手当額と児童控除額の推移（単位：€）

	児童手当(月額)					控除額(年額)
	第一子	第二子	第三子	第四子	第五子以降	
1955-	-	-	13	13	13	859
1957-	-	-	15	15	15	859
1958-	-	-	15	15	15	920
1959-	-	-	20	20	20	920
1961-	-	13	20	20	20	920
	-	13	20	20	20	920
1964-	-	13	26	31	36	920
1970-	-	13	31	31	36	920
1975-	26	36	61	61	61	-
1978-	26	41	77	77	77	-
1979-	26	41	102	102	102	-
07/1979-	26	51	102	102	102	-
1981-	26	61	123	123	123	-
1982-	26	51	112	123	123	-
1983-	26	51	112	123	123	221
1986-	26	51	112	123	123	1,270
1990-	26	66	112	123	123	1,546
1992-	36	66	112	123	123	2,098
1996-	102	102	153	179	179	3,203
1997-	112	112	153	179	179	3,534
1999-	128	128	153	179	179	3,534
2000-	138	138	153	179	179	5,080
2002-	154	154	154	179	179	5,808
2009-	164	164	170	195	195	6,024
2010-	184	184	190	215	215	7,008

（出典）Datensammlung zur Steuerpolitik 2005, 2010、Statistisches Taschenbuch 2005, 2010

（注）ここでは控除額を第三子以降のものに限定して提示している。

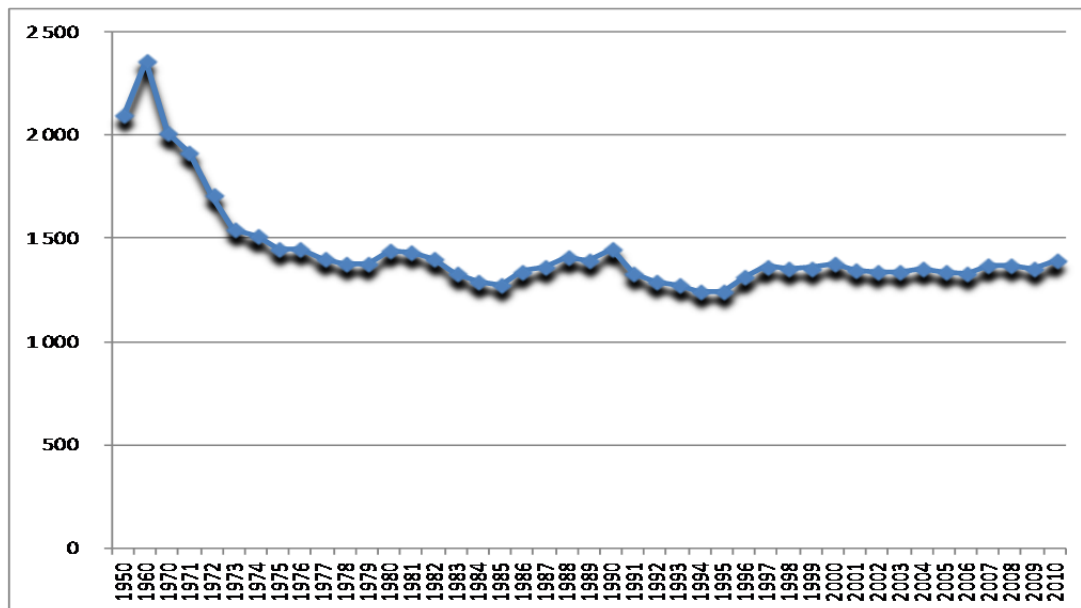
3. 1975 年児童手当改革

1970 年代は経済的・人口統計的な面で大きな変動があった。経済面に関して、ドイツはとりわけ 1974 年から深刻な不況に陥り、失業者が急増¹⁷する一方、物価上昇率も他国と比して低いながら未だ高止まりするという状況下にあった。人口統計面では 1970 年代、出生率（Geburtenhäufigkeit）の低下が著しかった。図表 2 が示すように、女性 1000 人の出生数は 1950 年 2100、1960 年 2366 と増加を続けたものの、1970 年代は急激な減少に転じ、1970 年 2016、1975 年 1451、そして 1978 年には 1381 にまで落ち込んだ。こうした様々な変化を背景に 1970 年代、家族政策にも大きな変化が現れた¹⁸。児童手当制度もその例外ではなかった。

¹⁷ 1974 年 9 月時点で失業者は 557,000 人であったが、1975 年 2 月には 1,184,000 人にまで達した。

¹⁸ 川越 [2008:p.25] 参照。

図表 2 出生率の推移（単位：人）



(出典) Sachverständigenrat

(注) 数値は 15 歳から 49 歳までの 1000 人の女性が出産する人数を表わしている。

1975 年、社会民主党 (SPD) は長らく政党の最重要目標としていた「納税者間の公平な税負担」を実現するための税制改革の一環として、児童手当の大規模な拡充を実施したのである¹⁹。この改革において重要な点が二つある。一つ目は当時使われていた「納税者間の公平な税負担」や「更なる租税の公平」という言葉の意味についてである²⁰。SPD のメンバーの間で、この言葉は「社会における大部分、とりわけ労働者や中小規模の自営業者に対して税負担軽減を行い、高所得者に一定の税負担重課を行う」という意味で用いられていた。こうした目標のもとに、実際、同改革によって政府は具体的にどのような効果を期待していたのであろうか。

¹⁹ AdSD, 2/BTFG 002766, zur Steuerreform (materiell), 14, August 1974 参照。後述の「納税者間の公平な税負担」の意味についても同資料を参照している。

²⁰ 児童控除を廃止し、児童手当を拡充することがなぜ「租税の公平」の議論と結びつくのかという疑問が出ることは容易に予想される。なぜならば、児童手当に一本化されたのだから、もはや税の問題ではないように思われるからである。しかし、当時の「更なる租税の公平」とは低所得者の負担の軽減、高所得者への重課を意味したが、改革前は税を基準にできたが、改革後はそれができないため、「更なる公平」が実現できたかどうかはどちらかの基準を用いて、判断せねばならなかったものと考えられる。例えば、図表 3 は税控除有りの場合と手当のみの場合を比較しているが、便宜上、税負担の改善度で改革の効果を表現している。このことから分かるように、児童控除の廃止と児童手当への一本化が行われた後も「租税の公平」について議論することは可能であり、むしろ、このように受益と負担を一体に考えれば、「控除だから租税の公平に関係し、手当だから関係なし」ということにはならないという認識の下に議論することも可能なのである。

図表3 改革前と改革後の納税者間の税負担割合の比較（推定値）

Single, under 50, no child					
	[A] before reform	[B] after reform	[B]-[A]	([B]-[A])/[A]	
8400	815	554	-261	32.0	
12000	1467	1201	-266	18.1	
14400	1991	1696	-295	14.8	
18000	2924	2442	-482	16.5	
24000	4916	4076	-840	17.1	
30000	7125	6206	-919	12.9	
36000	9537	8568	-969	10.2	
48000	14676	13762	-914	6.2	
60000	20143	19272	-871	4.3	
80000	29757	28967	-790	2.7	
100000	39661	39154	-507	1.3	
Single, under 50, 1 child					
	[A] before reform	[B] after reform	[B]-[A]	([B]-[A])/[A]	
8400	353	-600	-953	270.0	
12000	957	-59	-1016	106.2	
14400	1374	376	-998	72.6	
18000	2094	1116	-978	46.7	
24000	3874	2338	-1536	39.6	
30000	5936	4206	-1730	29.1	
36000	8256	6430	-1826	22.1	
48000	13281	11451	-1830	13.8	
60000	18680	16882	-1798	9.6	
80000	28222	26487	-1735	6.1	
100000	38077	36565	-1512	4.0	
Single, under 50, 2 children					
	[A] before reform	[B] after reform	[B]-[A]	([B]-[A])/[A]	
8400	-255	-1440	-1185	464.7	
12000	298	-899	-1197	401.7	
14400	703	-464	-1167	166.0	
18000	1355	210	-1145	84.5	
24000	3038	1411	-1627	53.6	
30000	5067	3247	-1820	35.9	
36000	7294	5300	-1994	27.3	
48000	12236	10251	-1985	16.2	
60000	17552	15664	-1888	10.8	
80000	27028	25243	-1785	6.6	
100000	36878	35303	-1575	4.3	

married, under 50, no child				
	[A] before reform	[B] after reform	[B]-[A]	([B]-[A])/[A]
12000	1036	488	-548	52.9
14400	1402	924	-478	34.1
18000	2016	1570	-446	22.1
24000	3112	2652	-460	14.8
30000	4492	3932	-560	12.5
36000	6092	5186	-906	14.9
48000	10155	8590	-1565	15.4
60000	14613	12836	-1777	12.2
80000	22787	20982	-1805	7.9
100000	31540	29862	-1678	5.3
married, under 50, 1 child				
	[A] before reform	[B] after reform	[B]-[A]	([B]-[A])/[A]
12000	820	-112	-932	113.7
14400	1184	324	-860	72.6
18000	1744	970	-774	44.4
24000	2822	2052	-770	27.3
30000	4054	3266	-788	19.4
36000	5558	4534	-1024	18.4
48000	9490	7906	-1584	16.7
60000	13865	11930	-1935	14.0
80000	21965	20004	-1961	8.9
100000	30667	28890	-1777	5.8
married, under 50, 2 children				
	[A] before reform	[B] after reform	[B]-[A]	([B]-[A])/[A]
12000	200	-952	-1152.0	576.0
14400	566	-516	-1082.0	191.2
18000	1124	130	-994.0	88.4
24000	2440	1212	-1228.0	50.3
30000	3596	2360	-1236.0	34.4
36000	4980	3628	-1352.0	27.1
48000	8654	7002	-1652.0	19.1
60000	12940	10926	-2014.0	15.6
80000	20941	18816	-2125.0	10.1
100000	29575	27678	-1897.0	6.4
married, under 50, 3 children				
	[A] before reform	[B] after reform	[B]-[A]	([B]-[A])/[A]
12000	-850	-2392	-1542	181.4
14400	-486	-1956	-1470	302.5
18000	62	-1310	-1372	2212.9
24000	1042	-228	-1270	121.9
30000	2132	920	-1212	56.8
36000	3440	2122	-1318	38.3
48000	6908	5500	-1408	20.4
60000	10969	9438	-1531	14.0
80000	18854	17056	-1798	9.5
100000	27443	25896	-1547	5.6

(出典) AdSD, 2/BTFG 002539, 連邦青少年・家族・健康相と SPD 党派メンバーである Dr. Katharin Focke から連邦議会への 1974 年 7 月 31 日付の手紙を参照。

図表 3 は改革実施前に推定された改革前と改革後の納税者間の税負担割合の比較を示しているが、同図表からは二つのポイントを読み取ることができる。一つ目は税制改革全体として所得の高低に関わらず、全ての納税者の税負担軽減が企図されていたということである。二つ目は、税負担軽減の度合いが低所得者層においてより大きく、高所得者層においてより小さくなることが期待されていたということである。

続いて、同改革の二つ目のポイントは、児童手当の拡充と労働組合の賃金交渉との関係についてである。ドイツの 1970 年代前半の賃上げは一国史で見ると例外的に高く、他国との比較において相対的な賃上げ抑制傾向が明確になったのは 1975 年のことであった²¹。1974 年、特に前代未聞の前年比 14% 増という高い賃上げ要求をしていたのは、ドイツ金属労働組合 (IG Metall) から 1974 年の賃金団体交渉におけるパターン・セッターの座を委ねられた公勤務・運輸・交通労働組合 (ÖTV) であった²²。当時、ÖTV は賃金交渉において賃上げの他にも要求していたことがあったが、それは全ての児童に対する 50DM の児童手当の給付であった²³。これは、まさに児童手当改革で実現された児童手当の拡充と重なる。

かつて、ワイマール期に、社会主義的労働組合は家族手当を労働者の管理、被用者間の利害の分断及び全体的な賃金水準の引き下げのための雇用者側の手段²⁴とみなし、家族手当の制度化にブレーキをかけることがあった²⁵。しかし、1970 年代、かつて賃金水準の引き下げの手段とみなされていた家族手当の一部である児童手当の拡充を要求したのは、むしろ労働組合の側だったのである。この要求を満たしたのが 1975 年の児童手当改革であった。

こうした流れの中で、1975 年から賃金上昇率は低下し始めた。児童手当の拡充と労働組合の賃金交渉とが結びつくのには以下のような背景があった。第一に、上述したように児童手当がかつて賃金水準の引き下げの手段として認識されていたという事実である。第二に、ドイツ連邦議会において CDU/CSU 側から連邦大蔵省政務次官 Konrad Porzner に対して税制改革に伴う減税と賃金交渉との関係の有無について質問が向けられていたことである²⁶。すなわち、野党は税制改革による減税と賃金交渉は深く関係していると理解していたのである。第三に、税制改革の納税者の税負担軽減に対する効果への ÖTV の肯定的な評価である。ÖTV の 1975 年賃金交渉に関するレポートによれば、同改革によって公共部門の構成

²¹ Shimada [2011:p.8] 参照。

²² Johnson [1998:p.91] 参照。

²³ Solidarität, No. 67, März 2008 参照。

²⁴ 近年、日本でも子ども手当の支給を理由に経営陣が従業員の賃金を削ろうとしたという例が発生しているということが、ある中小労組役員によって指摘されている。労働新聞 (2010 年 7 月 25 日号) 参照。

²⁵ 川越 [2008:p.19] 参照。

²⁶ Deutscher Bundestag, BT-Protokoll, 7. Wahlperiode, 81. Sitzung. SS 5317-5318 参照。

員の所得が平均 3%増加すると評価されていた²⁷。こうした評価がなされる中で、ÖTV と全国職員労働組合（DAG）は、1975 年にストライキを計画しないことなどが定められた調停に応じたのである。最後に不況に陥り、失業率が上昇し、物価上昇率も依然として高止まりするという状況を考慮すると、賃上げを緩和させ、それに伴う賃金損失分を、児童手当改革を中心に据えた税制改革によって補填するということが、労働組合側にとっても、政府にとっても合理的であったと考えられることである。すなわち、労働組合側にとっては失業がこれ以上増えることは得策ではないため²⁸、一定程度、賃上げ抑制を実施することが必要となる一方で、それに伴う賃金損失を最小限にとどめることが労働者からは要求されるはずであるから、こうした状況で行われた児童手当改革は賃上げ抑制に向けた労働組合の行動を後押しする要因となり得たのである。一方、政府にとっても、インフレ・失業の問題を解決する上で、賃上げ抑制は必要不可欠であり、児童手当の拡充という労働組合の要求を満たし、労働組合を賃上げ抑制の方向に誘導しつつ、「納税者間の公平な税負担」の実現という自らの目標を達成することは非常に合理的であったのである。

まとめると、1975 年における児童手当の拡充は「納税者間の公平な税負担」を実現するためのスキームとして用いられ、その中でとりわけ低所得者層の所得保障として機能することが期待されていた。一方、税制改革全体で見ると、高所得者層をも税負担軽減の対象とし、彼らに大きな害を与えることがないようにも制度設計されていた。さらに、この児童手当は、こうした低所得者層の所得保障を通じて、インフレ・失業の問題を解決する上で重要であった賃上げ抑制を後押しする役割を担うという政策的な意味をも持っていたのである。以上を踏まえ、第 1 節で触れた「児童手当を租税システムに深く食い込ませる要因（社会的規範の要請）とは何か」という問題について再考すると、やはり、この 1975 年のような児童手当の拡充により「納税者間の公平な税負担」を実現するという思想が一つの答えを提示しているように思われる。つまり、こうした思想が 1996 年に形成された現行制度に繋がる連続的な側面として残存しているということなのである。

4. 政府間費用負担配分

続いて、この児童手当拡充に伴う費用負担の政府間割り当ての問題に目を向けてみよう。

²⁷ BArch, B102/136774. IC5 – 18 99 21/6 und 24 00 76/7, Stand der Tarifverhandlungen im öffentliche Dienste und in der Metall industrie, Bonn, 8. Januar 1975 参照。

²⁸ 賃上げ抑制は失業率が高い状況では自動的に起こることも考えられるが、1975 年のドイツにおける賃上げ抑制が不況や失業率の上昇のみによって説明されることはない。なぜならば不況と失業率の増加は当時、世界的な現象であり、その中で賃上げを依然として続ける国がある一方で、ドイツのように賃上げ抑制に踏み切る国もあったという各国の世界的不況に対する反応の相違を、不況や失業率の増加のみで説明することはできないからである。Shimada [2011:pp.8-9] 参照。

前述のドイツにおける児童手当改革によって児童手当受給者は2,457,000人から7,333,000人、対象となる児童は5,196,000人から14,065,000人へと急増した²⁹。こうした児童手当の拡充を主な要因として、家族及び青年に対する福祉サービス費用は1975年に235.4%も増加した。同年、社会支出のGDP比率は前年比で5%（24.7%から29.7%）も上昇した。欧州12カ国の平均値は0.1%しか上昇していないことを考えると、その増加の著しさを理解するのは容易であろう。問題は誰がこうした費用を負担したのかということである。

第2節で確認したように、児童手当の財源は1964年以降、公的部門のみが負担することとされている。そのうち、現行のシステムでは74%を連邦政府、26%を州政府が負担することとされている³⁰。児童手当の費用については基本的に連邦負担とされ、児童控除により生じる所得税の減収は、1996年の負担配分の修正が行われるまで、連邦・州・市町村がそれぞれ42.5%、42.5%、15%という割合で負担していた³¹。以上の点から分かるように、1975年に児童控除が廃止され、児童手当に一本化された際、児童手当拡充に伴って増加した費用の全てが連邦負担とされることになったということである。

じつは1974年の連邦児童手当法改正に際して、政府間の費用負担配分の修正条項が提案されていた（図表4）。1975年度予算における同改革による負担の配分は、連邦128億DM、州14億DM、市町村4億DMと計画される一方で、この修正条項が適用される場合、その配分は連邦72億DM、州57億DM、市町村17億DMとなり、連邦の負担がかなり軽減されることになっていた³²。また、1976年から1978年までの負担配分と修正条項も計画されていた。修正条項無しの場合、1977年から連邦の負担額が20億～25億DM程度増加するのは、1975年1月1日から1976年12月31日までを移行期間と捉え、その期間は州・市町村が自身の管轄の職員に対する児童手当給付費用を負担することとされていたが、移行期間後はその負担を連邦が引き受けることになっていたからである。しかし、先に結論から述べてしまえば、こうした提案に対して地方政府からの十分な協力を連邦政府は得ることができなかったのである。結局、州及び市町村の社会予算全体の支出は前年比でそれぞれ約23億DM程度の増加であったのに対して、連邦の支出の増加は約201億DMにまで達したのである³³。

²⁹ 数値は Statistisches Taschenbuch 2007 参照。後述する福祉サービス費用の上昇率及び社会支出のGDP比率に関しても同資料に依拠している。

³⁰ 森下 [2006:p.333] 参照。

³¹ 斎藤 [2010:p.63] 参照。また、バイエルン州最高会計検査院年次報告書 1998 (Bayerischer Oberster Rechnungshof Jahresbericht 1998) によれば、連邦の負担割合である74%は児童手当と児童控除による負担(42.5%)の合計であり、州の負担割合である26%は児童控除の負担のみの値であると説明されている。

³² AdSD, 2/BTFG 002766, I A 7, Die finanziellen Auswirkungen der Steuerreform auf die Haushalte der Gebietskörperschaften, Bonn, den 19. August 1974 参照。

³³ Statistisches Taschenbuch 2007 参照。1€=1.95583DMで計算。

図表4 児童手当にともなう費用負担の政府間配分計画（修正条項 有・無、単位：億 DM）

	1975		1976		1977		1978	
	修正無	修正有	修正無	修正有	修正無	修正有	修正無	修正有
連邦	128	72	142	76	162	90	167	89
州	14	57	5	57	-12	45	-25	40
市町村	4	17	7	21	1	16	-3	10
連邦鉄道・連邦郵便	-4	-4	-5	-5	-4	-4	-4	-4
合計	142	142	150	150	146	146	135	135

（出典）AdSD, 2/BTFG 002766, I A 7, Die finanziellen Auswirkungen der Steuerreform auf die Haushalte der Gebietskörperschaften, Bonn, den 19, August 1974.

基本法第 109 条第 1 項は「連邦と州は、財政経済において自立し、相互に依存しない」としており、州政府の財政運営は原則として連邦政府のそれから独立していることが憲法によって保障されている。さらに、基本法第 28 条第 2 項は「市町村は、地域的共同体のすべての事項について、法律の範囲内で自らの責任において規律する権利を保障されなければならない。（中略）自治の保障は、財政上の自己責任の基盤をも包含し、税率設定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税財源もこの基盤の一部をなしている」と定めており、市町村にも財政的な自治が憲法により基本的に保障されている。そのため、不況により税収が落ち、より厳しい財政状況に晒されていた州・市町村が、基本法によって認められた権利を盾に負担の回避を試みることは至極、当然と言えよう。

児童手当改革法施行後には、児童手当拡充に伴う費用負担を巡る地方政府と連邦政府との対立も見られた。対立の一つの争点は移行期間における州・市町村を含む地方公共団体の管轄職員に対する児童手当給付の回避行動にあった。前述したように、1976 年末までの移行期間、管轄職員に対する児童手当給付は州・市町村が行うことになっていたが、地方公共団体はその抜け道を見つけたのである。これは、管轄職員の配偶者が民間企業で働いている場合に生じる抜け道であった。すなわち、管轄職員が児童手当の申請を行わずに、その配偶者が職業安定所（Arbeitsamt）で申請を行えば、費用は最終的に連邦政府が負うことになるのである。

この件に関しては、1975 年 3 月 20 日に開催された連邦議会会議において、Rheinland-Pfalz 州の蔵相 Johann Wilhelm Gaddum と連邦蔵相 Hans Apel との間で話し合いが行われている³⁴。両者は地方公共団体が管轄職員に対し、彼らの配偶者が民間企業で働いている場合、職業

³⁴ AdSD, 2/BTFG 002602, Gaddum から Apel への 1975 年 3 月 26 日付けの手紙を参照。これ以降の議論は基本的にこの資料に依拠している。

安定所で児童手当の申請を行うように勧めることがどのように評価され得るのかについて議論していた³⁵。その際、Apel はこうした公共団体の行動を醜行 (Skandal) であると表現した。しかし、Gaddum は連邦青少年・家族・健康省 (Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit) の政務次官である Fred Zander からこうした行為が合法であること、さらに1975年3月14日ミュンヘンにおけるある議員からの以上のような行為についての質問に対する Zander の答えの中で、こうした選択が基本的に許容しうるものであることが証明されていることを確認していた。そのため、Gaddum は連邦政府からはっきりと提示された法的根拠を Apel に示し、これに対して Apel は一度州側に対する非難を撤回した。しかし、同日、Apel は非難の撤回を行った直後、西ドイツラジオ放送の午後からの時事解説番組 (Mittagsmagazin) で再び、州と市町村の行為を「詐欺の一種 (Art von Betrug)」と表現したのである。当然、Gaddum は Apel のこうした行動について遺憾とし、事の重大さを考慮し、この手紙を一般大衆に公開したのである。

こうした批判に対し、Apel は Gaddum への返答の手紙³⁶の中で、確かに地方公共団体の行為が「合法 (legal)」であるということを確認したうえで、「歯に衣着せずにもものを言い、連邦・州・市町村の間で取り決められたルール (Spielregeln) が遵守されるよう配慮するという権利をこれ以降も最後まで守り通す」との見解を明らかにしている。こうした流れの中で、最終的には1975年4月に地方公共団体のイニシアティブで SPD・FDP 議員団から児童手当法の改正が提案されることになる。内容は移行期間において課された州 9.3 億 DM、市町村 5.75 億 DM という管轄職員への児童手当給付のための費用負担のうち、5 億 DM を1975年7月から連邦雇用庁 (Bundesanstalt für Arbeit) と連邦政府に移転するというものであった³⁷。

5. 日本における子ども手当を巡る近年の議論

これまでドイツにおける所得保障としての児童手当とその費用負担配分を巡る政府間の対立について考察してきたが、本節では日本における子ども手当を巡る近年の議論について触れることにしよう。具体的には、まず、児童手当及び子ども手当の概要³⁸について確認し、誰が子ども手当を支持しているのかという問題について検討し、続いて、同手当の費用負担配分を巡る政府間の対立がなぜ生じ、どのような形でその議論が終結したのかを明

³⁵ Apel は「勧める (empfehlen)」という表現を用い、Gaddum は申請を行うことのできる「可能性について指摘する (auf die Möglichkeit hinweisen)」という表現を用いている。

³⁶ AdSD, 2/BTFG 002602, Apel から Gaddum への1975年4月2日付けの手紙を参照。

³⁷ AdSD, 2/BTFG 002602, Deutscher Bundestag 7. Wahlperiode Drucksache 7/ 04.75 参照。

³⁸ 山田 (2012) 参照。これ以降の児童手当及び子ども手当の制度内容に関する記述は基本的に同論文の内容に依拠している。

らかにしてゆくことにする。

日本において児童手当制度が創設されたのは 1972 年であり、その内容は、1)所得制限あり、2)給付対象が第 3 子以降の義務教育終了前の児童、3)給付額月額 3,000 円というものであった。費用負担に関しては、被用者に関わる費用が、10 分の 7 を雇用者、10 分の 2 を国、10 分の 1 を地方の負担とされ、被用者以外に関わる費用は、3 分の 2 が国、3 分の 1 が地方の負担とされた。1998 年以降、児童手当制度が少子化対策の一環として位置付けられるようになると、対象年齢の拡大と所得制限の緩和が数次にわたり実施され、さらに 2007 年には 3 歳未満の児童への給付額が月額 10,000 円に引き上げられることとなった。その間、三位一体改革の一環として公費負担の見直しが行われ、被用者の児童手当の負担割合が雇用者 10 分の 7、国 10 分の 1、地方 10 分の 2、被用者以外に関わる費用負担割合は国 3 分の 1、地方 3 分の 2 へと変更された。

政権交代が起きた 2009 年度時点での児童手当制度の内容は、1)3 歳未満月額 10,000 円、小学校終了前まで第 1 子・第 2 子月額 5,000 円、第 3 子以降月額 10,000 円、2)所得制限ありというものであったが、政権の座についた民主党は政党の目玉政策として子ども手当の創設を掲げた。この子ども手当制度では、中学卒業までの子どもに月額 26,000 円（2010 年度は半額）の給付が予定され、相対的に高所得者に有利な所得控除から、中・低所得者に有利な手当への切り替えが企図されていた。給付額の大幅な拡充と控除から手当への切り替えという点で子ども手当の導入は、ドイツにおける 1975 年改革と類似している面がある。

ただし、問題はそもそも誰が子ども手当を支持しているのかということである。つまり、ドイツには児童手当の拡充を強く要求する ÖTV のような労組が存在したが、果たして日本にそういうアクターが存在したのかどうかの問題なのである。これらの問いに対して完璧な答えを示すことは極めて困難であるが、子ども手当に関するいくつかの意識調査の結果を示すことによって、そのヒントを引き出すことはできよう。

まず、大和総研のレポート³⁹によれば、2010 年 4 月時点での子ども手当賛成者は、読売新聞の世論調査で 44%、ネットでの調査ではさらに低く、30%程度であったとされている。加えて、労組系のシンクタンクである連合総合生活開発研究所の調査「勤労者短観」⁴⁰によれば、勤労者が今後一年間で最も優先して取り組みを強化すべきと答えた政策課題は景気対策・経済活性化であり、その割合は全体の 30.7%である一方、子育て・教育支援の割合は

³⁹ 大和総研「誰が子ども手当を支持しているのか」；
<http://www.dir.co.jp/souken/research/report/harada/10081001harada.pdf>

⁴⁰ 第 19 回勤労者短観；
http://rengo-soken.or.jp/report_db/file/1276151521_a.pdf

わずか 7.4%であった⁴¹。さらに、この調査のサンプル数は 739 で、各年代のうち最も子育て・教育支援を重要と考えていた 30 代の回答が最も多く集められており、逆に全く同政策を支持していない 60 代前半の回答が最も少なかったということを考慮に入れると、同政策に対する実際の支持率はより低い可能性がある。やはり、これらの調査結果からは子ども手当等を支持する層の割合が非常に小さいということを読み取ることができるのである⁴²。

次に、近年、日本において生じた子ども手当の費用負担配分を巡る政府間の対立に話題を移そう。子ども手当の議論に関して、とりわけ地方が懸念していたのは、やはり費用負担配分に関する問題であった。2011 年 2 月 14 日、読売新聞の全国調査によって神奈川、群馬の 2 県、他 63 市町村が費用負担を拒否し、23 年度当初予算案に計上していないか、計上しない方針であることが明らかにされていた⁴³。このうち、「地域主権」の重要性を強調する神奈川県はかなり早い段階から民主党の方針に対し懸念を抱き、その政策の違憲性、違法性についての検討会議を行っていた⁴⁴。同検討会議では、政府が当初、子ども手当を全額国庫負担で給付すると明言していたにもかかわらず、2009 年末、地方への協議なしに 2010 年度分の地方負担を立法化したことに関する疑義が強調され、2010 年度分の負担はやむなしとしながらも、子ども手当制度に違憲性があることを前提に、2011 年度以降の制度設計に係る国との協議を模索することの重要性が最終的には確認された。

具体的には、国の政策にどのような憲法上、法律上の問題があったのであろうか。同検討会議では、様々な法解釈が提示されていた。まず、憲法上、自治権または自治財政権に関する明確な規定が置かれているのは第 92 条と第 94 条である。第 92 条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とし、第 94 条は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と定めている。

加えて、地方自治法第 2 条第 11 項は「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない」とし、また同条第 12 項は「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及

⁴¹ 同調査で優先する政策を複数選ばせても、優先する政策の序列はほとんど変わらなかった。

⁴² ただし、これと同様、もしくは類似のドイツにおける調査結果が手元にあるわけではないため、以上をもって当時のドイツのように手当の拡充を強く要求するアクターが日本にはいなかったと断言することはできない。この点を明らかにするには、子ども手当の支持層や労働組合全体の同政策に対する見解などに関する理解を深める一層の努力が必要となろう。この点は今後の課題としたい。

⁴³ 読売 ONLINE (2011 年 2 月 15 日) 参照。

⁴⁴ 神奈川県「国の政策と自治行財政権に係る検討会議『子ども手当の地方負担問題について(報告)』(平成 22 年 5 月) 参照。これ以降の神奈川県の見解及び日本国憲法・地方自治法・地方財政法の内容等に関しては同資料を参照。

び運用するようにならなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しななければならない」と規定され、地方自治の本旨の重要性が謳われている。

さらに、地方財政法第2条第2項は「国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」とし、そして同法第13条第1項は「地方公共団体又はその経費を地方公共団体が負担する国の機関が法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない」と定めており、地方自治への侵害を禁じ、新たな事務に対する費用負担に関しては国が必要な措置を講じる旨が明記されている。

要するに、民主党による子ども手当のケースのように、国が一方的に地方に費用負担を転嫁するという行為は、憲法・地方自治法・地方財政法に照らし合わせれば、地方の自治財政権の侵害であり、違憲性・違法性が認められる可能性があったのである。ところが、神奈川県その後の対応を見ると、国に対する法的な措置は採られていない⁴⁵。この件に関し、神奈川県の説明によれば、まず、同県は地方財政法に基づく意見書を国会に提出し、子ども手当の県負担分に関して2011年度当初予算計上を行わないなどの対抗措置を実施したとしている。しかし、2010年度の子ども手当制度の2011年9月までの暫定的延長について定めた、いわゆる「つなぎ法案」が2011年4月に施行された際、東日本大震災からの復興の中で、県・市町村の財政運営の混乱を回避しなければならないということを理由に、「つなぎ法案」に沿った県負担を神奈川県は容認している⁴⁶。

また、「つなぎ法案」が失効する9月以降の子ども手当について定めた法律、「平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」が成立した際も、神奈川県は同法に沿った費用負担を受け入れている。費用負担を受け入れた理由について、神奈川県は「つなぎ法案」の際と同様の理由に加え、「国と地方の協議の場」が設けられるという国からの譲歩が見られたからであるとしている。確かに「国と地方の協議の場」の創設は神奈川県が当初から望むところであったため、神奈川県の主張が通ったと結論付けることもできないわけではないが、結局、費用を地方にも負担させたいという国の主張が通ったという側面も大きい。こうした評価は今後、「国と地方の協議の場」がどれだけ実質的に地方の見解を政策に反映させることができる場となるのかということにかかっているのではないだろう

⁴⁵ 神奈川県 HP ;

<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f100464/>参照。以下、神奈川県の見解については同 HP を参照。

⁴⁶ 神奈川県以外の児童手当に係る費用負担の拒否を表明していた自治体も、最終的にはつなぎ法案に沿って負担を受け入れている（山田 [2012:p.7]）。

うか。

6. 結語

以上で取り上げた日独の児童手当及び子ども手当を巡る議論を比較すると、二つの相違点が浮かび上がる。この二つの相違点を示して、本稿を閉じることとしたい。

一つ目は改革を突き動かす強い政策支持層の存在の有無である。ドイツには ÖTV という児童手当拡充の強い推進者がいたが、日本には決定的なアクターが存在しないように思われる。さらに、ドイツの場合、当時の文脈を踏まえると、政府・労組ともに所得保障としての児童手当の導入が一定程度の合理性を持っていたということも、同政策に対する強い支持と深く関係しているだろう。そもそも、労働運動が特に激しかった 1970 年代の欧州において福祉の拡充を図ると、少子高齢化が進み、子育て支援の拡充を求める層の割合が相対的に減少するという流れの中にあり、加えて労働運動が積極的な役割を果たしていないように思われる今の日本において福祉の拡充を試みるのでは成功の見込みがまるで違うことは明らかであろう。

二つ目は政府間費用負担配分を巡る争いの中で観察されたドイツの州政府の権限の大きさ、そして連邦国家における地方自治の重要性である。これまで確認したように、ドイツと日本における地方の自治財政権に関する法規定に大きな差はないように思われる。そのため、費用負担を明確に拒否したドイツの地方政府と、「国と地方の協議の場」を費用負担という対価を支払うことによって、初めて手にした日本の地方政府との間に地方自治の成熟度という点での大きな差が存在する理由については、憲法や法規定の相違に還元される問題ではなく、政策決定過程における地方自治を巡る国と地方の協議に関する制度や歴史に対する詳細な考察があって初めて明らかにされる問題なのである。戦後、日本の中央・地方の政府間関係は「集権的分散システム⁴⁷」と評されてきたが、分権化を目指す日本にとって、こうしたドイツの児童手当を巡る政府間の交渉の有り方は学ぶところがまだまだ多いのではないだろうか。

一次資料

Archiv der Sozialen Demokratie, Bonn (AdSD)

SPD, Bundestagsfraktion 7. Wahlperiode

⁴⁷ この概念については神野（1998）を参照。

Bundesarchiv Koblenz (BArch)
B102 Das Bundesministerium der Wirtschaft

Deutscher Bundestag
BT-Protokoll, 7. Wahlperiode

参考文献

- 網野武博（1989）「家族政策と児童青少年対策」、社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』東京大学出版会。
- 川越 修（2008）「社会国家の世紀」、川越修・辻英史編『社会国家を生きる－20 世紀ドイツにおける国家・共同性・個人』法政大学出版局。
- 倉田賀世（2008）『子育て支援の理念と方法』北海道大学出版会。
- 齋藤純子（2010）「ドイツの児童手当と新しい家族政策」『レファレンス』716号。
- 神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 田中耕太郎（1999）「家族手当」、古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障④－ドイツ－』東京大学出版会。
- 森下昌浩（2006）「ドイツにおける国と地方の役割分担」『「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書』財務総合政策研究所。
- 山田千秀（2012）「子育てに係る経済的支援の制度設計～児童手当法の一部を改正する法律案～」『立法と調査』326号。
- Johnson, Peter A. (1998), *The Government of Money*, Cornell University Press.
- Kuller, Christiane. (2004), *Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949-1975*, München.
- Ritter, Gerhard A. (1989), *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München = 1993 木谷勤・北住炯一・後藤俊明・竹中亨・若尾祐司訳『社会国家－その成立と発展－』晃洋書房。
- Shimada, Takaharu. (2011), “Policy Coordination in Fighting Inflation in West Germany, 1973-1975: Reconsideration over the Role of Fiscal Policy”, *Keio Economic Studies*, Vol.47.