

子育て家族に対する経済的支援の政策選択  
—ドイツの児童手当と税の児童扶養控除の一元化の過程から考える—

Policy Options for Financial Support to Child-Rearing Families

*—Insights from the Integration Process of Child Benefits and Tax Deductions in Germany—*

2025 年 7 月 16 日校了

田中耕太郎（比較社会保障研究者）

The question of how to provide effective financial support to families raising children remains a critical policy issue in Japan. Nevertheless, academic and practical discussions exploring policy alternatives have been insufficient.

In contrast, Germany has engaged in sustained and substantive debate on this topic over several decades, leading to multiple policy transformations. In 1975, the Social Democratic Party replaced the dual system of child benefits and tax deductions with a unified child benefit scheme by abolishing the tax deduction mechanism. Following the political transition in 1982, the newly established conservative government reinstated the dual system, which was subsequently declared unconstitutional by the Federal Constitutional Court.

Following these substantial policy shifts, Germany succeeded in developing a hybrid framework grounded in income tax law, which incorporates both direct child benefits and income tax deductions. This evolution—marked by ideological contention between liberal and conservative forces and ultimately shaped by the adjustment through judicial oversight—offers valuable insights for the formulation of child and family policy in Japan.

キーワード：家族貢献調整    児童手当    税の児童扶養控除    最低生活費  
連邦憲法裁判所

Keywords: Family Contribution Adjustment, Child Benefit, Income Tax Deduction for Dependent Children, Minimum Subsistence Level, Federal Constitutional Court

## 1. 問題の所在

ドイツの児童手当制度は、戦後の半世紀以上にわたって、育児に携わる家族の経済的負担・貢献を調整する制度として、多くの議論と対立、政権交代を通じた政策変更を重ねてきた。そして、その間に基本法 6 条 1 項の趣旨・解釈を巡る連邦憲法裁判所の違憲決定を経て制度の再構築が進み、現在では所得税法に基づく一元的な仕組みにより、子育て家庭に対する中核的な経済的支援策として確立し、広く社会に受け入れられるに至っている。

その長い歴史の中では、そもそもなぜ家族による私的な領域である児童扶養について、社会が経済的な支援・調整を行うのか、その趣旨は多子世帯の貧困防止なのか、また、

賃金との関係や企業による費用負担の是非、社会給付によるのか所得税の児童扶養控除によるのかなど、数多くの興味深い論点が提示され、論じ尽くされてきた。

ドイツにおける児童手当制度は、この意味ではすでに安定的な仕組みとして、政治的立場の違いを超えて社会に定着しているということができる。また、その変遷の過程でのさまざまな立場からの主張や制度改革の経緯については、すでに拙稿（田中(1999)）でも分析し、また斎藤(2010)の優れた詳細な調査結果も示されている。このため、本稿では、その半世紀の間の制度の大きな改革の動きを、その背景にある政権政党の家族政策や所得再分配政策などとの関連を中心に概観するとともに、対立を繰り返してきた二元的な制度が所得税法に基づく給付と扶養控除から成る一元的な仕組みに収斂し定着する上で決定的に重要な役割を果たした連邦憲法裁判所の決定の分析評価を中心に考察する。

## 2. 児童手当と税の児童扶養控除をめぐる理念・政策の対立と変遷

### （1）CDU/CSU 政権の 1960 年代まで一児童手当と税の扶養控除の 2 元制

戦後のドイツでは、1953 年秋に発足したキリスト教民主/社会同盟（CDU/CSU）の第 2 次アデナウアー政権で、首相の強いリーダーシップの下で家族政策を担当する連邦家族問題省が設立され、児童手当法の準備が進んだ。しかし、当時からすでに児童手当のあり方をめぐっては、CDU/CSU と野党の社会民主党（SPD）との間では大きな見解の相違があり、その後長らく続く対立はすでにこの当時に始まっていた。

そこでは、伝統的な婚姻像や家族観を前提とした支援に対して、SPD は多様な生活共同体や、家族構成員である女性の解放や就労自立、個人としての自己実現などを重視しただけではなく、所得再分配政策の観点からも、育児に関わる低所得家庭にも等しく給付が行き渡るように、税の扶養控除を廃止して一律の額の児童手当を第 1 子から支給すべきだと主張していた。

しかし、最終的に政府与党は、1954 年 11 月 13 日の連邦児童手当法を成立させ、事業主からの拠出金を財源として、原則 18 歳未満の第 3 子以降を対象として月額 25 マルクを支給することとした。その支給事務は、職業別同業者組合に設置された家族調整金庫が実施することとされた。

その後、1961 年の児童手当金庫法により、今度は連邦の税財源を用いて、所得制限付きではあるが、第 2 子にまで支給対象を拡大し、その支給事務は連邦雇用庁に設置された児童手当金庫が実施することとされた。

このように、第 3 子以降と第 2 子とで運営組織も財源も異なる複雑な制度になってしまったため、1964 年 4 月 14 日の連邦児童手当法により、事業主からの拠出金は廃止され、第 2 子以降を対象として、連邦財源により児童手当金庫が支給する体系的な児童手当制度が一応の完成をみた。またこの機会に、手当額も第 2 子は 25 マルク、第 3 子が 50 マルク、第 4 子が 60 マルク、第 5 子以降が 70 マルクと大幅に引き上げられた。

## （２）SPD 政権による 1975 年改革一税の扶養控除の廃止と児童手当への一元化

このように 60 年代の CDU/CSU 政権において一通りの基礎ができた児童手当制度だが、その画期的な発展と完成をみせた功績は、SPD の 1975 年改革であったと評価される。1966 年からの大連立政権への参加を経て、1969 年に自由民主党（FDP）との連立により初めて政権運営を担うことになった SPD は、ブランド首相の後を受けて 1974 年にシュミット首相が誕生すると、かねての主張に沿って、所得税の児童扶養控除を全廃し、これによる大規模な増税財源を用いて、児童手当を抜本的に拡充し、第 1 子から支給するとともに、その額も大幅に引き上げた（別表）。これにより支給対象児童数、受給権者数、支出総額のいずれにおいても、一気に 3 倍前後に急拡大した。

この政策は、国民から広く支持を得たため、基本的に CDU/CSU もこの方向での拡充を支持した。ただし、実際の法案審議の過程は、連邦と州との財源配分に関わるため、政党と州との思惑が絡んで、連邦参議院も関わって複雑な交渉が続いた。しかし、最終的に法案が成立し、ここに、ドイツ史上初めて、連邦一般財源により、第 1 子から原則 18 歳までのすべての子どもを対象とし、まったく所得制限のない本格的な児童手当制度が誕生した。

その後、この児童手当制度は、厳しい財政状況の下で、第 2 子以降について所得制限が導入されるなどの改正が行われたものの、手当額の引き上げも行われてきた。そして、最終的に、次項で述べる税の扶養控除との二元制の復活と控除額の引き上げを経て、税制を中心とした融合型に進化していくものの、すべての児童を対象とし、相当に高い水準の給付を維持する包括的な児童手当制度そのものは、現在に至るまで堅持されている。

## （３）CDU/CSU による税の扶養控除の復活と引き上げ—2 元制の復活

1982 年に 13 年ぶりに政権復帰した CDU/CSU は、同年 12 月 20 日の所得税法および連邦児童手当法の改正により、1983 年 1 月 1 日から、額は 432 マルクと少額ながら、税の児童扶養控除を復活させた。

こうして復活した税の児童扶養控除は、1986 年からは 2,484 マルクへと大幅に引き上げられたが、その際、税の扶養控除は低所得者に恩恵が及ばないとして批判されたことに対応し、児童扶養控除をまったくまたは一部しか利用できない低所得者については、46 マルクまでの児童手当加算が創設されるなどの配慮も加えられた。

## 3. 2 元制の下での対立を収斂させた 1990 年以降の連邦憲法裁判所の違憲決定

このように 1983 年からは児童手当給付と税の扶養控除との二元制が復活したが、今度はこの二元制のもとでの税の扶養控除と児童手当の規定をめぐって憲法訴訟が次々に提起され、1990 年 5 月 29 日の連邦憲法裁判所の違憲決定をはじめとして、次のような一連の違憲決定が下された。

- ①1990 年 5 月 29 日連邦憲法裁判所決定（違憲） BVerfGE 82, 60.
- ②1990 年 6 月 12 日連邦憲法裁判所決定（違憲） BVerfGE 82, 198.
- ③1992 年 9 月 25 日連邦憲法裁判所決定（違憲） BVerfGE 87, 153.
- ④1994 年 6 月 14 日連邦憲法裁判所決定（違憲） BVerfGE 91, 93.

このうち、③の決定の中で、「立法者は遅くとも 1996 年 1 月 1 日に効力を生ずる新たな規定を制定する義務がある。」と示したため、連邦議会は 1995 年 10 月 11 日の 1996 年租税法により所得税法および連邦児童手当法を全面的に改正し、所得税法に基づく一律の児童手当と扶養控除を組み合わせた新たな一元的なハイブリッド型の家族貢献調整の制度をスタートさせた。

この新たな制度については次項で述べることとし、この一連の判決のうち、中心となった①の内容は、次の通りである。

**1983 年の予算随伴法により導入された中高所得者に対する児童手当の削減を憲法違反とする決定（1990 年 5 月 29 日連邦憲法裁判所第一法廷決定— 1 BvL20, 26, 184 und 4/86 —BVerfGE82, 60）**

#### [事案]

本件は、1982 年 12 月 20 日の 1983 年予算随伴法により導入された第 2 子および第 3 子以降に対する所得制限により、児童手当を削減された親がこれを不服として出訴した 3 つの事案について、トリアー社会裁判所、リューネブルク社会裁判所および連邦社会裁判所が前審として連邦憲法裁判所に憲法適合性についての判断を求めたことに対応するものである。

児童手当は、1982 年までは第 1 子 50 マルク、第 2 子 100 マルク、第 3 子 220 マルク、第 4 子以降は 1 人につき 240 マルクが所得制限なしに支給されていたが、上記の法律により、額は 432 マルクと少額ながら再び税の児童扶養控除を復活させたのと併せて、第 2 子以降については、所得制限が導入された。その結果、所得に応じて、第 2 子については 70 マルク、第 3 子以降については 140 マルクまでの土台額 (Sockelbetrag) まで減額されることになった。本事案の 3 件は、いずれもこのために児童手当額を減額された事例である。

第 1 の事案は、既婚で 2 人の子を養育する父親で、1981 年の所得が 46,991.06 マルクであり、貸借債務が 18,039 マルクあったがこれは考慮されず、1983 年と 84 年の児童手当額が 150 マルクから 120 マルクに減額されたため、異議申し立てをしたが認められず、出訴に及んだものである。

第 2 の事案は、再婚後に 2 子を設け、前婚による子 1 人と合わせて 3 人の子を養育する母親で、1982 年の夫婦の所得が 53,063 マルクとなり、ここでも貸借債務 19,360 マ

ルクや育児費用 1,800 マルクなどの控除が認められなかったため、それまでの児童手当受給額 370 マルクが 1984 年からは 260 マルクに減額されたため、異議申し立てをしたが認められず、出訴に及んだものである。

第 3 の事案は、既婚で 2 人の子を育てる父親で、1981 年の所得が 59,014 マルクで、貸借債務が 29,265 マルクあったが認められず、異議申し立て段階では児童手当法 11 条の控除は認められ 48,755 マルクの所得認定され、結果は同じく第 2 子について土台額までの減額が行われ、150 マルクの手当額が 1983 年から 120 マルクに減額されたために出訴に及んだものである。

これに対して、連邦憲法裁判所第一法廷は、次のような決定を下し、原告の主張を認めて、所得制限を違憲と判示した。

### [判旨]

「1982 年 12 月 20 日の 1983 年予算随伴法第 13 章番号 2 による改正後の連邦児童手当法 10 条 2 項は、1985 年 12 月 31 日までの間、基本法 6 条 1 項と結びついた 3 条 1 項の規定と合致しない。

1982 年 12 月 20 日の 1983 年予算随伴法第 13 章番号 3 による改正後の連邦児童手当法 11 条 1 項は、基本法と合致する。」

### [理由]

「児童手当は、1974 年 8 月 5 日の所得税改革法による家族負担調整の新たな姿になるまでは、もっぱら国家による社会給付の性格を有していた。それは、出費、とりわけ両親がその子どもへの配慮を通じて生じる経済的負担を、部分的に調整することを目的としていた。

1974 年の所得税改革法により児童手当の保障という形で単一の家族負担調整が導入されたことにより、児童手当は、児童扶養控除の廃止の結果、納税義務者のその子どもの扶養による履行能力の減少がもはや考慮されなくなったことに対する調整という追加的な機能を持つことになった。この機能は、立法者が 1983 年予算随伴法により再び所得税法上 432 マルクの児童扶養控除を導入したことによっても、児童手当から取り去られたわけではない。これはその僅少な額からみても、これだけで両親の子どもに起因する支出を適切に調整するには、明らかに適切でない。」

「児童手当が社会給付という性格のみを有する限りにおいては、連邦児童手当法 10 条 2 項には憲法上の疑義はない。

1. 当該規定は、基本法 20 条 1 項に基づく社会国家原則には抵触しない。この規定はたしかに立法者に対して形成委託を含んでいるが、その広範囲で不明確性から、特定の範囲の社会給付を保障すべしという命令が規定上引き出されるわけではない。強制され

るのは、単に、国家は人間の尊厳に値する最低限の条件を設けるということだけである。この最低限度の条件は、児童手当の削減によっては明らかに侵害されていない。というのは、これは平均以上の所得を有する家族のみが対象となっているからである。

2. 基本法 6 条 1 項も立法者に対して減額規定の導入を妨げるものではない。

この基本法規範に含まれる、国家の措置により婚姻および家族を不利に扱ってはならないという命令は、国家による給付と利益の保障の領域にも適用される。しかしながら、この意味での家族の不利益取り扱いという結果を減額規定が持たないことは明らかである。家族に属さない人はより強力な助成を受けているわけではない。というのは、子どもがいない人はそもそもまったく児童手当を受給していないからである。」

「基本法 6 条 1 項から導き出される、婚姻および家族を適切な措置により促進しなければならないという国家の義務についても、児童手当の減額は、一般的な社会給付という機能において合致する。

立法者に対しては、これに課された保護をどのような方法で実現するかを決定するについては、形成の自由が認められている。また、社会国家原則と結びついた基本法 6 条 1 項からは、家族負担調整についての国家の一般的な義務は導き出されるが、このような社会的調整をどの範囲で、どのような方法で実施するかについての決定は導き出されない。国による特定の給付に対する具体的な請求権は、基本法 6 条 1 項からは導き出せない。」

「しかしながら、連邦児童手当法 10 条 2 項は、憲法上異議がある。なぜなら、減額された児童手当は、いかなる場合でも 1985 年 12 月 31 日までの間は、もはや納税義務者の児童扶養によって生じた履行能力の低下を考慮するというその機能を、憲法に適合する方法で正当に果たしていないからである。」

「子どもに起因する履行能力の低下を、税法の中で考慮するか、それともこれに代わってそのために十分な児童手当の保障により社会法の中で配慮するか、あるいは税法における軽減と児童手当とを相互に組み合わせて行うか、については、立法者の自由に委ねられている。」

「憲法上の評価の出発点は、国家は納税義務者に対して、人に値する生存のための最低限度の前提条件を設けるのに必要な限度において、その所得を非課税のままにしておかなければならない、という原則である。」この憲法上の命令は、基本法 20 条 1 項の社会国家原則と結びついた基本法 1 条 1 項から生じるものである。国家は、この憲法規範に従って、手段の尽きた市民に対してこの最低限度の前提条件を必要な場合には社会給付

によって保障しなければならないのと同様に、市民に対して、その自ら獲得した所得をこの金額（以下「最低生活費(Existenzminimum)」という）までは奪ってはならない。

また、上記の憲法規範と、これに加えて基本法 6 条 1 項から、家族への課税に際しては、さらに家族構成員全体の最低生活費が非課税とされなければならない。これは個別の場合に、課税がどのように構成されているか、およびどの家族構成員が納税義務者として対象とされているかは関係ない。未だ自ら稼得していない子どもを持つ親について一般的であるように、1 人の家族構成員のみが所得を得ている場合で、これが法律上の義務に基づいて他の家族構成員の扶養に当たっている場合には、全体の家族に必要な最低生活費は非課税とされなければならない。」（注：下線は筆者による。以下同じ。）

「財政再建の緊急性は、正当化の理由としては考慮されない。国家の財政上の理由は、憲法に違反する課税を正当化するのに適当ではない。国家が緊縮措置を必要とする場合であっても、正当な負担の分配に留意しなければならない。」

「ここでいう最低生活費の算定に当たって決定的な意味を持つのは、まさに最低生活費を保障すべく、消費に関して調査が行われ、定期的に生計費の上昇に応じて調整される社会扶助の給付である。」

#### [考察]

連邦憲法裁判所の本決定は、児童手当の所得制限と税の児童扶養控除に関連して、所得課税に当たって納税義務者およびその家族の最低生活費相当額を非課税としなければならないと判示した最初の決定で、その後の税制および児童手当制度のあり方を規定したきわめて重要な決定である。その注目すべき点は、次の通りである。

まず、1975 年の税の児童扶養控除の廃止と児童手当の大幅な拡充によって一元化された児童手当には、児童養育に伴う家族の費用の一部を支援するという社会給付という性格と、養育費用を含めた家族の最低生活費を課税に際して非課税とするという、税の公平性の原則に対応するという性格の 2 つをあわせ持つことを明らかにした点である。

そして、この社会給付としての性格については、その水準について、人の尊厳にふさわしい生存を保障する水準以上であれば、その範囲や方法などについては、立法者の幅広い裁量に委ねられ、直接に憲法判断の問題を生じないし、基本法に基づき国民に直接に請求権を付与するものではないという、これまでの判例の立場を踏襲している。

これに対して、国民への所得課税に当たっては、家族の最低生活費は非課税としなければならない、これを超えた額について初めて課税することが許されるとしたことの意義は大きい。

さらに、この最低生活費の具体的な算定に当たっては、まさに他に生計の手段のない国民に対する最低生活保障のための社会扶助の給付水準に準拠して定めるべきものと

判示した点も重要である。本判決後、政府は定期的に連邦議会に対して社会扶助の水準に即して最低生活費について報告を行い、それに基づいて児童扶養控除額の引き上げを行ってきた。

このように本決定は児童手当および所得課税のあり方について決定的な影響を与えた。さらに、一連の違憲決定のうち、③においては、1995 年 12 月 31 日までに具体的な立法措置を講じることを命じたため、4. で述べるように、1995 年末の法律により、児童手当は所得税における給付を中心とした制度へと抜本的に再構築された。

本決定で示された判断基準は、その後も大きな影響を及ぼしてきた。そして、判断の際の憲法上の規範的根拠として、同水準の所得者間で、児童扶養費用を支出し、これによって担税力が減少している家族とそうでない家族との間の課税の公平性に関する問題として、基本法 6 条 1 項と結びついた 3 条 1 項の平等原則規定を憲法適合性の審査基準として用いる手法は、その後の判例でも踏襲されている。

とりわけ、1998 年 11 月 10 日の連邦憲法裁判所決定(BVerfGE 99, 216)では、この考え方を敷衍し、控除すべき費用としては単なる物質的な(sachlich)な最低生活費にとどまらず、これを超えて子どもの世話(Betreuung)と養育(Erziehung)の費用も考慮すべきだとして、1985 年から 88 年までの具体的な控除額を違憲と判示した。そして、世話の費用については 2000 年 1 月から、さらに養育の費用については 2002 年 1 月から控除を導入するよう立法者に求めた。

このため、この決定を受けて、連邦政府および連邦議会は、1999 年所得税法改正により 2000 年からは従来の最低生活費 6,912 マルクに加えて養育費 3,024 マルクの控除を認めるとともに、児童手当額も第 1 子につき 20 マルク加算して 270 マルクに引き上げた(別表参照)。

さらに続けて 2001 年の所得税法改正により、2002 年からは第 1 子および第 2 子に対する児童手当額を 154 ユーロに引き上げるとともに、税の控除として、最低生活費 3,648 ユーロに加えて単一の世話・養育または職業訓練控除として 2,160 ユーロを創設した。

これら連邦憲法裁判所の憲法判断を通じて、80 年代から 2000 年代までかけて、児童養育家庭に対する家族貢献調整を通じた経済的支援は格段に充実し、しかも連邦憲法裁判所の判断を基礎としているため、政党による手法や水準、他の施策との優先順位、さらには財政状況にすら左右されない、確固とした制度としてドイツ社会に定着してきている。

#### 4. 所得税法に基づく新しい児童手当と扶養控除の一元化とその展開、評価

##### (1) 制度の基本的な仕組み

上記のように、ドイツの児童手当は社会給付と税の扶養控除の二元制から児童手当の一元制へ、さらに連邦憲法裁判所の違憲決定をふまえて税法上の一元制へと、ダイナミックな発展変化を遂げてきた。このような変化を経て、その基本構造は完全に社会的に



定着し、安定期に入っているということができる。2025 年現在、制度の基本的な仕組みは、以下の通りである。

### 1) 法的根拠

法的根拠と構成は税の一元制に伴い少し複雑になっているが、児童扶養控除は所得税法の 32 条 6 項に規定され、また児童手当も同じく所得税法の第 X 節に規定されている。この税の還付としての児童手当は国内に居住する無制限の所得税の納税義務者すべてに適用される。これ以外の海外居住者など例外的な場合に限って、同額の連邦児童手当法に基づく社会給付としての児童手当が支給されるが、その比率は約 0.4%と限定的である。

### 2) 受給権者

原則として 18 歳未満の児童を養育する親に支給される。在学中または職業訓練中など一定の要件に該当する場合には、例外的に 25 歳まで対象となる。支給対象児童数は、2023 年末で 1,755 万人。受給権者は 1,044 万人で、うち税法上の児童手当の受給権者が 1,040 万人 (99.6%)、連邦児童手当法の児童手当の受給権者が 4 万人 (0.4%)。

### 3) 金額

2025 年 1 月 1 日から引き上げられた児童手当額は、出生順位に拘わらず、すべての子 1 人につき、255 ユーロとされる。

重要な点は、すでに連邦憲法裁判所の判決の詳細な内容からも理論的に明らかなように、この児童手当は、中高所得者にとっては児童扶養によって生ずる担税力の減少に配慮し、家族全体の最低生活費を非課税とし、基本法 6 条 1 項と結びついた 3 条 1 項の平等原則を税負担において実現するという性格を持つものであるため、理論上も実際にも所得制限は課されないという点である。

また、児童扶養控除額も 2 年に 1 度政府が連邦議会に対して行う最低生活費に関する報告に基づき引き上げられており、2025 年では子 1 人につき年額 6,672 ユーロとなっている。さらに、児童の世話、養育または教育のための必要経費として、追加的に子 1 人につき年額 2,928 ユーロの控除が認められており、合計で 9,600 ユーロの所得控除が認められている。

### 4) 支給手続き

1996 年以降、児童手当は税の還付の仕組みに変わったが、所得税法第 X 節に基づく児童手当は、連邦中央税務庁の監督下で、連邦雇用エージェンシーに設けられた家族金庫 (Familienkasse) で取り扱われている。連邦児童手当法に基づく社会給付としての児童手当も家族金庫で取り扱う。なお、新たな制度導入当初は、公務員以外は事業主を通

じて支払われていたが、1999 年 1 月 1 日からはこれが廃止され、連邦雇用エージェンシーで取り扱うこととされた。

毎月子 1 人につき 255 ユーロが給付され、年末に連邦中央税務庁が把握しているデータに基づき、児童手当による給付を上回る所得税軽減措置の対象世帯に対して、追加的に軽減額が支払われる。

## 5) 給付総額と内訳

所得税法上の児童手当には、子育てに係る最低生活費に対する非課税という性格と、その恩恵を被らない世帯に対しては家族支援の給付という性格と両面がある。

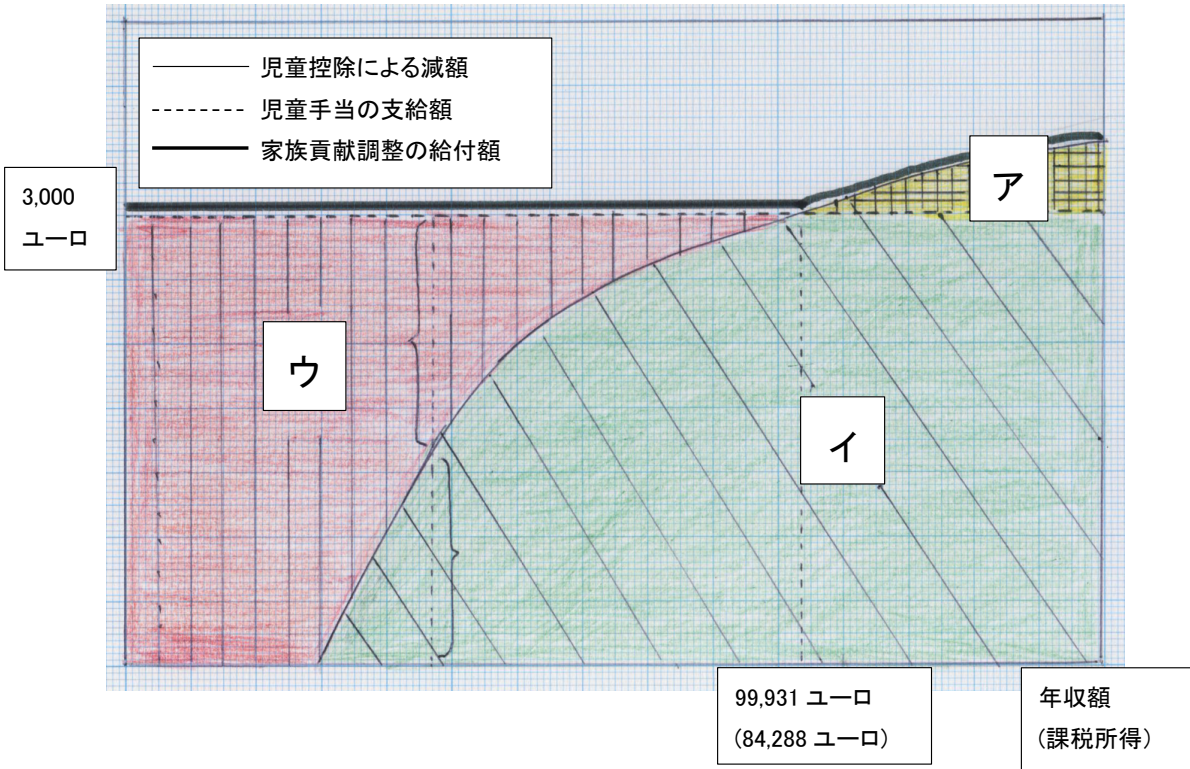
連邦財務省の租税政策に関する基本統計集では、その一部に「家族と子ども」という章が設けられ、そこで家族貢献調整に関する詳細な財政データが公表されている (Bundesfinanzministerium(2024))。

これによれば、2024 年 1 年間の家族貢献調整のための財政支出額は総額 572 億ユーロで、そのうち児童手当が 542 億ユーロ、児童扶養控除による追加的な負担軽減が 30 億ユーロとされている。

また、これを性格別に分類すると、扶養控除による負担軽減部分が 321 億ユーロ、家族支援のための給付部分が 251 億ユーロとなっている。

これらの全体像を概念図で示したものが、**図 1** である。

図1 税の児童扶養控除と児童手当との関係（概念図：2024年）



(注)夫婦片働きと子1人の世帯

(出所)Bundesministerium für Finanzen: Datensammlung zur Steuerpolitik 2024 より作成。

ア:児童扶養控除による追加軽減額:30 億ユーロ

イ+ウ:児童手当給付額:542 億ユーロ

計 家族貢献調整の給付額:572 億ユーロ うち 最低生活費控除(ア+イ):321 億ユーロ

家族への助成(ウ): 251 億ユーロ

## (2) 児童手当制度の半世紀の発展の経緯とその評価

上記のようなダイナミックな変遷を遂げながら発達してきた児童手当の戦後の制度と具体的な手当額および税の児童扶養控除の額の推移は、別表に示すとおりである。

1996 年の税の扶養控除を中核とした新たな一元的なハイブリッド型の児童手当制度は、半世紀にわたる長い意見の対立と政権交代・政策変更を経て、しかも連邦憲法裁判所の決定をふまえたものであることもあり、その後、5 回の政権交代を経て現在に至るまで、その給付水準が逐次引き上げられてきたほかは、基本的な枠組みにはいっさい変更が加えられず、安定的に発展し、社会に定着している。

児童手当制度が今日のように安定的に定着した背景には、何よりも、長い間の議論の積み重ねと政策変更を重ねつつ、前政権の施策への一定の配慮と継続性を尊重してきた、成熟した民主政治の成果があったということができるだろう。

これに対して、日本では 2009 年の政権交代の際に民主党が掲げたマニフェストにしたがって、「控除から手当へ」というスローガンの下、史上初めて一定水準の包括的な

子ども手当が制度化されたが、従来の児童手当との整理も十分行われず、また税の扶養控除の縮小・廃止についての国民的な議論も経ることなく、また財源措置の見通しもないままに導入されたため、わずか1年で、本質的な議論の深まりも経ずに廃止され、児童手当が復活されるに至った。

さらにその後の少子化の進展への危機感から、少しずつではあるが児童手当の給付拡大が行われてきたが、手当か控除か、そもそも最低生活費に対する所得課税と控除のあり方に関するデータに基づく理論的な整理も国民的な合意もなく、税の児童扶養控除の縮小・廃止が続いてきた。

2024 年から実施された児童手当の大幅拡充に伴い、政府は従来通りの児童扶養控除の縮小を企画したが、これに対する国民の批判や政党の反発を受け、2 年続けて見送らざるを得ない状況に追い込まれている。さらに、2024 年の衆議院総選挙の結果自公連立政権は少数与党となり、いわゆる 103 万円の壁をめぐる議論をきっかけに、改めて、所得税における課税原則のあり方が厳しく問われている。

このような状況に鑑みると、改めてドイツにおける半世紀に及ぶ議論と政策の変遷を振り返り評価することは、今後の日本における児童手当や児童扶養控除、さらには課税最低限に関する議論と政策選択の深化・成熟化に向けて、多くの示唆を与えるものと思われる。

## 参考資料

Bundesagentur für Arbeit, Familienkasse(2024):Kindergeld/Kinderzuschlag Jahreszahlen 2023.

Bundesfinanzministerium(2025): Datensammlung zur Steuerpolitik 2024.

Bundesregierung(2024):Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024, BT-Drucksache 20/12783.

Heuchert, O. (2009):Mehr Geld für Familien, Campus Verlag.

Roland, D. (1996):Der steuerliche Familienleistungsausgleich ab 1996, Erich Schmidt Verlag.

岩間昭道(2006)「31 所得に応じた児童手当の削減と最低生活費非課税の原則」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例 II (第2版)』203-208.

甲斐素直(2008)「34 児童控除と最低生活費を上まわる課税」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例 III』、200-205.

斎藤純子(2010)「ドイツの児童手当と新しい家族政策」『レファレンス』2010. 9、47-72.

田中耕太郎(1999)「第7章 家族手当」古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障4 ドイツ』東京大学出版会、131-149.

別表 ドイツの児童手当額および税の児童扶養控除額の年次推移（1950-2025 年）

政権与党	期間	児童手当				税の児童扶養控除			性格
		第 1 子	第 2 子	第 3 子	第 4 子以降	第 1 子	第 2 子	第 3 子以降	
CDU/CSU/FDP (1949–66)	1950					400	250	700	二元制
	1954					600		840	
	1955	–	–	25		720		1,680	
	1957	–	–	30		720	1,440	1,680	
	1958								
	1959	–	–	40		900	1,680	1,800	
	1961	–	25*	40					
	1962	–	25*	50	60/70	1,200	1,680	1,800	
1964									
CDU/CSU/SPD (1966–69)									
SPD/FDP (1969–82)	1970	–	25*	60/70		–			児童手当の一元制
	1975	50	70	120					
	1978	50	80	150					
	1979/1	50	80	200					
	1979/7	50	100	200					
	1981	50	120	240					
	1982	50	100	220	240				
CDU/CSU/FDP (1982–98)	1983	50	70–100	140–220	140–240	432			二元制復活
	1986					2,484			
	1990	50	70–130	140–220	140–240	3,024			
	1992	70	70–130	140–220	140–240	4,104			
	1994	70	70–130	70–220	70–240				
	1996	200		300	350	6,264			
	1997	220		300	350	6,912	6,264		
	6,912								
SPD/緑の党 (1998–2005)	1998	250		300	350	合計			税法の一元制
	1999								
						最低生活費	育児費**		
	2000	270 (138)		300 (153)	350 (179)	9,936 (5,080)	6,912	3,024	
CDU/CSU/SPD (2005–09)	2002	154			179	5,808	3,648	2,160	
CDU/CSU/FDP (2009–2013)	2009	164		170	195	6,024	3,864	2,160	
CDU/CSU/SPD (2013–2021)	2010	184		190	215	7,008	4,368	2,640	
	2015	188		194	219	7,152	4,512	2,640	
	2016	190		196	221	7,248	4,608	2,640	
	2017	192		198	223	7,356	4,716	2,640	
	2018	194		200	225	7,428	4,788	2,640	
	2019	204		210	235	7,620	4,980	2,640	
	2020	204		210	235	7,812	5,172	2,640	
SPD/緑の党 /FDP (2021–2025)	2021	219		225	250	8,388	5,460	2,928	
	2022	219		225	250	8,548	5,620	2,928	
	2023	250				8,952	6,024	2,928	
	2024	250				9,540	6,612	2,928	
	2025	255				9,600	6,672	2,928	

(注) 1 \* 所得制限により不支給。1983 年から 96 年までの間の第 2 子以降を対象とした児童手当額は所得に応じて土台額まで減額される。

2 2002 年以降の額はユーロ表示。2000 年まではマルク表示 (比較のため 2000 年のみ両者を併記)。

3 \*\* 1998 年 11 月 10 日の連邦憲法裁判所の違憲決定を受けた 1999 年の所得税法改正により、2000 年から従来の最低生活費 (6,912 マルク)に加えて、子の養育費 (3,024 マルク)も、さらに 2001 年の所得税法改正により、2002 年からは世話 (Betreuung)、教育 (Erziehung) および職業教育 (Ausbildung) の費用 (2,160 ユーロ) も控除するよう改められた。

(出所) 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』平成 22 年 9 月号、47-72. 等を参考に作成。