

ドイツの少子化と家族政策の転換

原 俊彦 (札幌市立大学)

はじめに

ドイツ連邦共和国では、長年にわたり超低出生力状態が続いて来たが、その間に取られた家族政策は、家族機能の保護・助成を原則とする (Subsidiaritätsprinzip) ものであった。

しかし、社会民主党 (SPD) の第一次シュレーダー政権 (1998-2002) 下で、徐々に少子化問題への対応が政策課題として議論されるようになり、第二次シュレーダー政権 (2002-2005) では、連邦家族高齢者女性青年省の大臣にレナーテ・シュミットが就任し、人口問題に焦点をあてた家族政策の重要性を強調するようになった。この家族政策をめぐる新しい動きは2005年の連邦議会選挙により誕生したキリスト教民主同盟 (CDU) との大連立政権にも引き継がれ、第7次家族報告書 (概要版2005、確定版2006) として結実、保育整備法の改正、両親手当 (Elterngeld) の導入、家族のための地域同盟、「多世代の家」構想などの施策が次々と実施され始めている。

本報告では、このドイツの家族政策の転換について、ドイツの少子化や人口減少など、政策転換に至る背景や考え方、施策の内容と期待される効果などについて考察する。

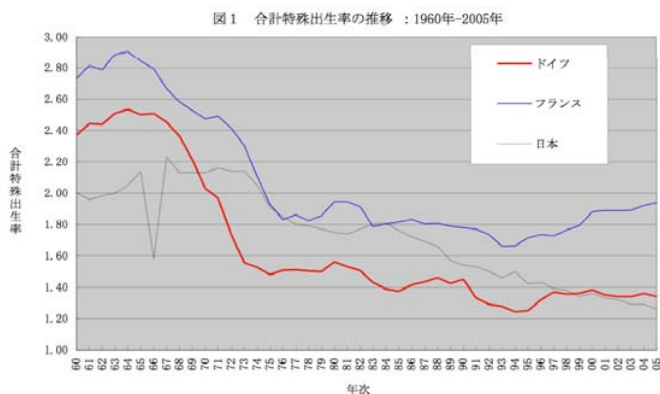
1. ドイツの少子化

(1) 近年の少子化動向

EU (欧州連合) の中でもドイツは比較的早い時期に少子化が進行した。合計特殊出生率 (以下TFRと略記) は1964年の2.53 (旧西ドイツ地域では同年の2.55、旧東ドイツ地域では翌年の2.49) をピークに減少に転じ、1975年にはすでに1.48 (旧西ドイツ地域1.45、旧東ドイツ地域1.54) まで低下、以降、東西両地域で多少の乖離はあったものの、長年にわたり1.40前後を低迷している。また同様の傾向は、オーストリアやスイスなどのドイツ語圏諸国にも見れる。

これに対しスウェーデン、フィンランド、デンマークなどの北欧諸国では、女性の就業支援を中心とした家族政策の導入を契機に1980年代後半から出生力の回復傾向が現れる一方、英国・アメリカなどアングロサクソン系の諸国でも若年層を中心に、出生力の再上昇が見られ、いずれも再生産に近いレベルを維持する傾向が顕著となっていた。

さらにドイツにとって大きな衝撃となっていると思われるのが、隣国フランスの、出生力水準の目覚ましい回復である。フランスにおいてもTFRは1964年の2.91をピークに減少に転じ、ドイツより常に高い水準ではあったが一貫して低下を続けてきた。しかし、これが1994年の1.66を最後に上昇に転じ、2005年現在では1.94とEU諸国の中でも最も高い水準を記録するようになった (図1)。



出典：Council of Europe (2003)及び国立社会保障・人口問題研究所 (2007) より作成

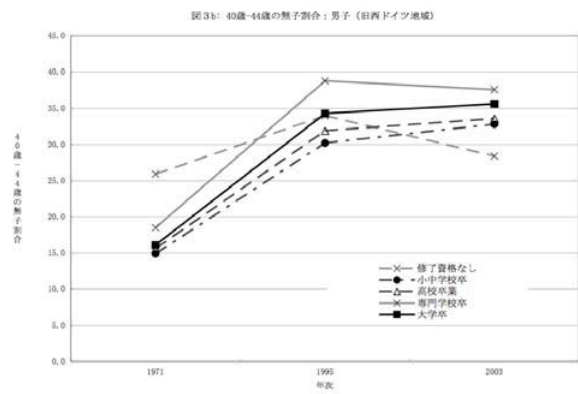
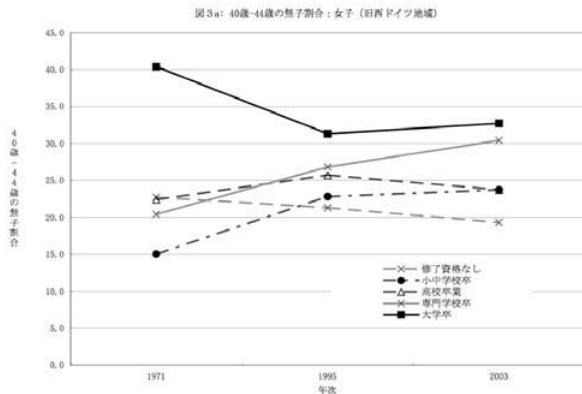


出典：Dorbrtz (2005 : 369) より作成。

(2) 無子割合の増加

このような出生力の低迷は、フランスと並びEU (欧州連合) の中核を担うドイツの将来に暗い影を投げ掛けているが、それ以上に問題なのは、この低出生力の中身である。すでに1990年代から指摘されていたドイツの高い無子割合 (Dorbrtz/Schwarz 1996) は、その後も増加の一途をたどり、近年の研究結果によれば、1955年女子出生コホートの20%水準から、最新の1967年出生コホートでは28%まで上昇、ドイツ人女性の3人に1人は生涯無子に留まることが現実となって来た (Dorbrtz 2005)。ちなみに無子割合は元来、旧西ドイツ地域で高く、社会主義政権下の家族政策の影響もあり旧東ドイツ地域では極めて低かったが、再統一後は後者においても急速に高まる傾向が見れ、最新の1967年出生コホートでは15%ラインに達するとされている (図2)。

また、この無子割合の増加には学歴格差があり、男女とも高学歴ほど無子割合が高まる傾向にある。たとえば旧西ドイツ地域の40歳-44歳の無子割合は、2003年時点の女子で最も学歴が低い「修了資格なしKein Abschluss」が19.3%であるのに対し、学歴が高い「専門学校卒Hochschulreife」が30.4%「大学卒Fachhochschule/Hochschule」では32.7%となっている。同様に男性でも「修了資格なし」の28.4%に対し「専門学校卒」37.6%、「大学卒」が35.7%となっており、高学歴男性の無子割合の高さが目立つ。また1995年から2003年にかけて比較的 low 学歴のグループでは男女とも無子割合が低下傾向を示しているのに対し、高学歴グループでは、高止まりないし増加傾向が見られる点も注目される。

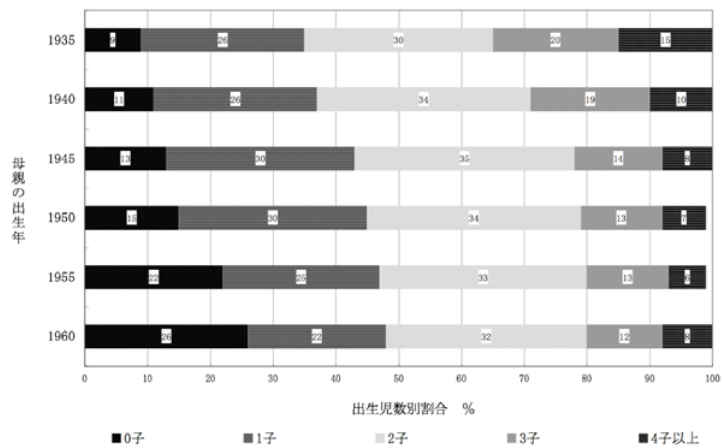


出典：Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2005: 48) より作成。

このような無子割合の増加にとともに、女子の完結出生児数別割合も変化して来ており（図4）、無子割合の増加とともに1子割合が減少、再生産しない女性の割合が半分近くづく一方、同時に3子、4子以上の多子の割合も減少、近年のコホートのなるにつれ、子供も産まないか、産むすれば2子というパターンに両極化しつつあるといえよう。

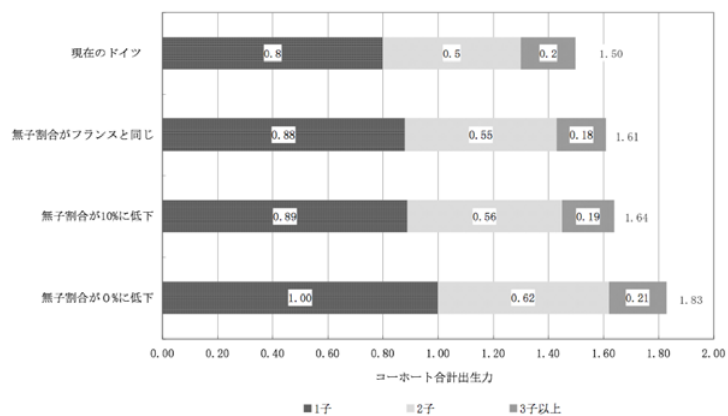
このような無子割合の増加と多子家族の消滅というドイツの出生動向と、全く逆の傾向を示しているが隣国のフランスであり、第7次家族報告書関連の文献にも、フランスとの比較が盛んに登場する。たとえば第7次家族報告書に先行し、新しい家族政策のねらいについてまとめられた報告書の中で、無子割合低下の効果試算されており、それによれば無子割合が「フランスと同程度」と仮定した場合、出生力は現状の1.50から1.61に、「10%まで低下」で1.64に、「0%まで低下」で1.83まで上昇する（いずれも40歳-44歳の女子のコホート合計出生率：無子割合の減少分を現状のパリティ分布に比例配分）という（図5）。

図4 女子の出生児数別割合：1935年出生から1960年出生



出典：Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2005:46) より作成。

図5：より少ない無子割合を仮定した場合のコホート合計出生力：女子40歳-44歳



出典：Bmfsfj (2003: 13) より作成

同様に多子家族の増加についても、3子以上割合が「フランスと同程度」と仮定すると1.7、「フィンランドと同程度」では1.8まで上昇するとしている（Bmfsfj2003: 44）。

3) 希望子供数の減少

このような無子割合の上昇や多子家族の減少を反映するように、ドイツでは希望子供数も減少していることが、近年のドイツ連邦人口研究所の「人口政策受容研究 Population Policy Acceptance Study (PPAS)」の結果からも明らかとなっている。

1988年の時点では2.15と2以上あった、ドイツの20歳-39歳の女子平均希望子供数は1992年では1.75、2003年では1.74、2005年も1.75と、2を明らかにした回る水準で推移しており(表1)、

表1 女子の平均希望子供数の推移

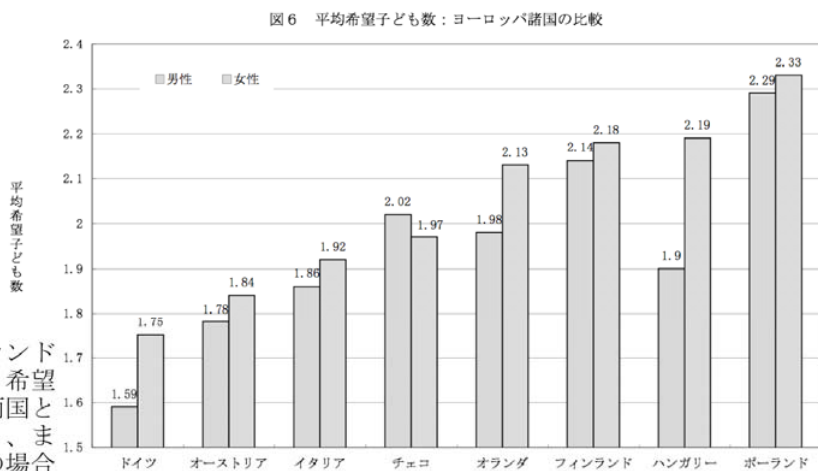
	1988 1)	1992	2003	2005
平均希望子供数の推移	2.15	1.75	1.74	1.75

対象：20歳-39歳までの女子

註：1) 旧西ドイツ地域のみ

FS = 家族調査, ドイツ青少年研究所; FFS = 家族と出生力調査, BiB; PPAS = 人口政策受容調査, BiB; GGS = 世代とジェンダー調査, BiB. 出典: Höhn(2006: 16)

また2003年時点でのヨーロッパ各国(人口政策受容調査に参加した国の一部)の20歳-49歳の平均希望子供数を男女別に比較すると、ドイツは男女とも8カ国中、最低、女子は1.75、男子は1.59と飛び抜けた低さを示していることがわかる(図6)



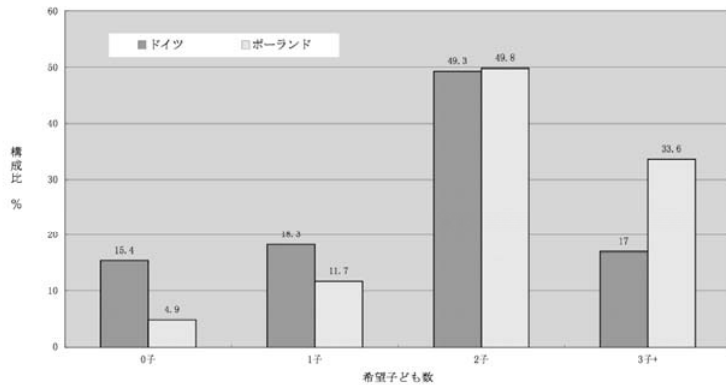
註：いずれも20歳-49歳までの男女 出典：BiB PPSA 2003

出典：Höhn(2006: 17) より作成

また希望子供数が最も高いポーランド(女子2.33、男子2.29)を例に、希望子供数分布を比較してみると、両国とも2子を希望する割合が最も高く、またその差は殆どないが、ドイツの場合は0子(女子で15.4%男子では22.8%)、1子を希望する者の割合が高く(女子で18.3%男子では19.1%)、逆に3子以上の多子の割合が極めて低い(女子で17.0%男子では16.9%)ことがわかる(図7a, 図7b)。

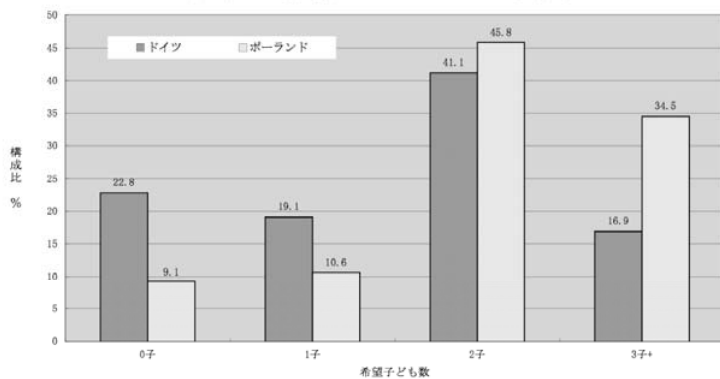
同調査によれば、実際に無子かまたは子供を望まない者と、子供を持つ決断をした者との違いは、個人主義的なものであり、たとえば、なぜ子供を持ちたくないかという質問に対し、その理由として「自分のライフスタイルを維持できない」(女子67.1%、男子61.0%)、「子供を持つと生活を楽しむことができなくなる」(女子59.5%、男子51.9%)などを挙げているという。このため、近年、ドイツではこの低い希望子供数やその個人主義的姿勢から、意図的な無子指向の原因として「低出生力の文化 Kultur der niedrigen Fertilität」あるいは「子供離れの文化 Kinderfrene Kultur」と言ったことが語られるようになって来たという(Dorbrtz 2005: 378/389)。

図7a: 希望子ども数の分布：ドイツとポーランドの比較(女子)



註：いずれも20歳-49歳までの男女 出典：BiB PPSA 2003

図7b: 希望子ども数の分布：ドイツとポーランドの比較(男子)



註：いずれも20歳-49歳までの男女 出典：BiB PPSA 2003

註：いずれも20歳-49歳までの男女
出典：BiB PPSA 2003, Höhn(2006: 17)より作成

4) 人口減少の始まり

ドイツではすでに1972年以降、自然動態がマイナスを記録してきた。しかし、社会動態は、その時々国際人口移動により増減を繰り返して来っており、総人口の増減は主としてこの社会動態の動きを反映したものであった(図7)。

しかし、1992/93年の亡命者法(Neue gesetzliche Regelung des Grundrechts auf Asyl)や2000年の外国人法

(Ausländergesetz)の改正などを通じ、2001年頃から転入が減少する一方、転出は70万人ラインで安定化、社会動態が小さくなってきた。これに対し自然動態の方は、25-35歳女子人口がベビーブーム世代から1969年-1979年生まれの少子化世代に入れ替わったことにより、1999年から2004年にかけて25%も減少、これを受け出生数も15%減少した。このため2003年の連邦統計局によるの将来人口推計(第10回推計、中位推計)では2012年に始まるとされていた人口減少が2003年から現実化してしまった。実際、同推計では総出生数が70万人ラインを切るのは2010年とされていたが、すでに2005年で総出生数は68万5千人となっている(Grünheid 2006:7-8)。

ドイツでは今後も少子化世代が続くため出生数はさらに減少する一方、本格化する高齢化により死亡数の増加も見込まれ、日本と同様、長期の人口減少が避けられない状況になっている。

図7：人口動態の推移：ドイツ 1960年-2005年

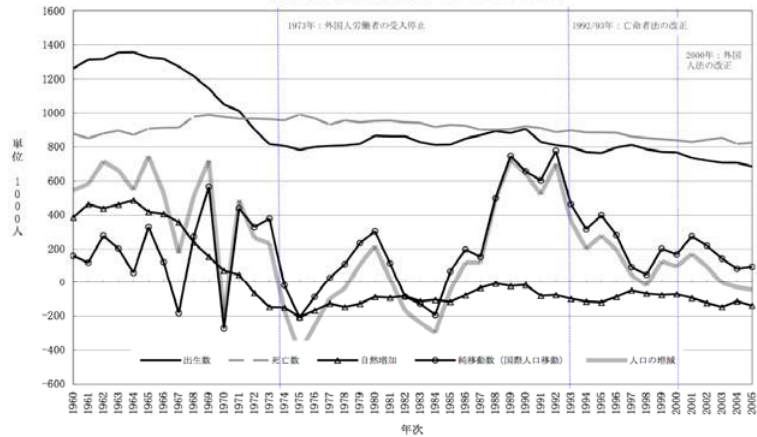
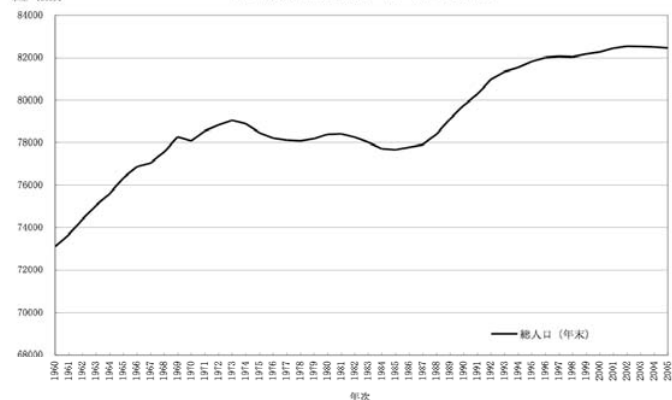


図8 総数人口の推移：ドイツ 1960年-2005年



出典：Grünheid(2006：8)及びCouncil of Europe (2003)より作成

2. 家族政策の転換

(1) 持続可能な家族政策

ドイツでは1965年の連邦議会の議決に基づき二選挙期間ごとに、連邦政府が家族の状況とこれに対する対応を、家族報告書として取りまとめ議会に提出することになっており、なかでも第1次、第3次、第5次と3期ごとに詳細な報告が行われる。その意味では今回の第7次家族報告書(概要版2005、確定版2006)も、ドイツの家族政策の、次の10年-15年の展望と基軸を示すものである(Bmfsfj 2006:XXIII)。

同報告書は、その冒頭の「政府の対応Stellungnahme der Bundesregierung zum Siebten Familienbericht」の第二節に「持続可能な家族政策への転換Politikwechsel zu einer Nachhaltigen Familienpolitik」と題し、第二次シュレーダー政権(2002-2005)で連邦家族高齢者女性青年省大臣に就任したレナーテ・シュミットが打ち出した、人口・経済問題を踏まえた新しい目標設定に基づく「持続可能な家族政策」の実施を、次のように宣言している。

「家族政策を連邦政府の最重要課題と位置づける。この家族政策は、家族を支え、家族と仕事の両立を推進し、子供とともに生きる生活設計が実現されることを持続的に目指すものである。家族はとりわけ、次の3つを必要としている：時間、支援のための社会基盤、そして所得。さらに地域的な結束をとともう社会的同盟も追加される。」(Bmfsfj 2006:XXIV)

また最後の第4節「家族政策の新しい文化—より多くの家族をめざしてNeue Kultur der Familienpolitik -mehr Familie wagen」では、「これからの年次において、家族政策は政府の政策努力の中心に位置する。家族により多くの子供を、社会により多くの家族をもたらすという目標を達成するには、家族と家族政策に価値を置く新しい道を見なければならぬ。環境条件を変えることによってのみ、未来に向けて家族の価値が再生されると、政策目標として初めて子供数と家族の増加をめざすことが謳われている(Bmfsfj 2006:XXXV)。

(2) 政策の考え方

この第7次家族報告書は、家族省の要請で2003年2月から数次にわたり組織された専門家チームにより分析・執筆されたもの（代表フンボルト大学教授Hans Betram）で、本文は全8章2段組み296ページから成る詳細なものである。

同報告書は、現在のヨーロッパが、産業国家とこれに結びついた性別役割分業に基づく核家族社会か、サービス知識産業社会への移行期にあり、各国は、この社会変動と家族のライフスタイルの変化に対する適応過程を通じ、そのチャンスと限界が試されているとの認識から出発している。とりわけ第二章では、ヨーロッパの家族の歴史的展開を考察、第一の人口転換Der erste demografische Übergangを通じ齊一的に広まった専業主婦モデルdas Modell der „Hausfrauenehe“が、いわゆる第二の人口転換Der zweite demografische Übergangの始まりとともに自壊Erosionし始め、この過程に対する各国の対応により、その後の出生力回復に相違が生じたとしてデンマーク、フランス、オランダ、イギリスを例に、ドイツとの比較を行い、そこから従来の家族政策の問題点を洗い出すという方法が取られている。

(3) 具体的な施策

このように同報告書は人口学的かつ歴史的考察とともに他のヨーロッパ諸国の家族政策との素直な比較と反省に立ち、従来の、家族機能の保護・助成という原則（Subsidiaritätsprinzip）から大きく踏み出し、出生力の回復をめざすものであるが、具体的な施策としては概ね次の5項目に集約される。

●両親手当Elterngeldの導入：ドイツは児童手当kindergeldと並んで、子どもが満2歳になるまでの育児休業期間に月額約300ユーロ（1ユーロ＝165円として約5万円、完全受給には収入制限がある）の育児手当Erziehungsgeldが支給されてきたが、これに代わり2007年1月より、両親手当Elterngeldとして、本人の手取り所得の67%（最大月額1800ユーロ、約30万円）まで1年間支給することになった（最低保障額は300ユーロ。両親とも育休を取る場合や1人親世帯の場合は14ヶ月支給）（須田2006：39）。これはスウェーデン、デンマーク、フィンランド、ノルウェーなどの北欧諸国の経験に倣い、従来の育児手当では、所得の高い共稼ぎカップルの場合に産後収入が急激に落ち込むジェットコースター効果Achterbahn-Effektを緩和し（Bmfsfj 2006：27）、第1子出産への決断への敷居を低くすることを狙ったものである。また2年以内に次の子供が生まれ職場復帰できない場合は最低保障額が増額される（両親手当相当額と300ユーロの差額の半分）とされており（須田2006：39）、スウェーデンのスピードアップ・プレミアムを連想させる内容となっている。ちなみに財源は税で賄い非課税だが累進課税の算定根拠には入れられる（須田2006：39）。

●保育費用の税制上の軽減措置

また2006年1月からは共働きの両親が支払う14歳未満の子供の保育費用の3分の2、最高年間4000ユーロ（約66万円）（総額で年間4億6千ユーロ（約759億円））までが必要経費として所得控除の対象となり（Bmfsfj 2006：XXIX）、十分な収入が見込める場合は、育児休業期間終了後、保育を活用して早めに職場復帰するための、経済的保障が用意されたといえよう。

●保育整備法Tagesbetreuungsausbaugesetz（TAG）の施行

ただ問題は保育施設が圧倒的に不足している点である。ドイツでは1997年に政府が「すべての3歳-5歳の児童に幼稚園に通う権利」を保障することを決定、その結果、幼稚園への通園率が大幅に向上した。この3歳未満版をめざし2005年1月から保育整備法（TAG）が施行された。この法律は両親が共働きか1人親、また訓練・教育期間中の場合に、その3歳未満の子供を優先的に預けられるようにするためのものだが、社会主義政権下で、すでにその下地のある東ドイツ地域とは異なり、西ドイツ地域では、その種の施設は殆ど未整備のため、年間15億ユーロ（2475億円）を投入し遅くとも2010年を目標に最低23万人分の保育機会を追加するよう、各自治体に段階的な施設整備を義務付けている（Bmfsfj 2006：27）。また保育については単に施設などの量的措置のみではなく質の向上も目指されており、3歳児神話に基づく両親の不安解消にも配慮した内容となっている。

●家族のための地域同盟 Lokale Bündnisse für Familie

2004年に当時の家族省大臣レナーテ・シュミットが、ドイツ産業・商工会会頭のルードウイッヒ・ブラウンとともに始めた家族のための地域同盟イニシアティブInitiative Lokale Bündnisse für Familieから発展したもの（原2006：82）で、2007年6月現在、拠点となるサービス拠点629、参加同盟数405、組織者数4000万人を数えるまでに成長している（<http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/>）。この家族のための地域同盟は、ドイツ家族省のバックアップを受けたサービス拠点を中心に、市議会、地域行政、企業、商工会、労働組合、ボランティア、関係施設、教会、各種の協会や組合を組織し、地域をあげて子供に優しい（Familienfreundlichkeit）環境づくりに取り組もうというもので柔軟な保育機会の提供、企業団体の協力、家族優先の労働時間の確保など、すでに様々な試みが報告されている。

●多世代の家 Mehrgenerationenhäusern

また「世代間の連帯」を旨とし、2006年には連邦モデルプロジェクトとして「多世代の家 Mehrgenerationenhäusern」が提案され、2010年までに、すべての郡と特別市の439ヶ所にこれを建設することが決まっている。この「多世代の家」は、地域の高齢者や家族、子供たちなどが集まり、様々な活動を通じて世代間の交流と連帯を計ろうとするものであるが、各州ごとに色々な構想があるようでまだ計画段階のところが多い（須田2006：41）。

3. 期待される効果

このようにドイツの家族政策は大きな転換を迎え、政策目標として初めて子供数と家族の増加をめざすことが明言されたが、これらの施策を通じて具体的にTFRをどの程度まで回復しようとしているのだろうか？

第7報告書には具体的な記述はないが、これに先行して出された一連の分析報告書では政策効果に関する試算が掲載されている。たとえばフンボルト大学教授のハンス・ベルトラムはTFRの時間シナリオ(Zeit-Szenario)について説明している。これによれば、シナリオ1として2003年のTFR1.34を起点に、シナリオ2として出生タイミングに対する様々な施策を通じて徐々に第1子出生年齢を低下させ、最終的に2017年までに1歳前倒しにできた場合、TFRは1.43まで上昇するとしている。しかし、それだけではコーホートの完結出生力水準に変化がないので2037年には1.33まで戻り、そのまま定常状態に入る。これに対し、シナリオ3として、第1子出生年齢が1歳若返ると、コーホートの完結出生力水準も3%程度上昇すると仮定し、この場合は2037年以降の1.38で定常状態に入るとしている。さらにシナリオ4として、仮に第1子出生年齢が低下に転ずるとすれば、現在まで続いてきた晩産化にともなうタイミング効果は0になり、TFR=コーホートの完結出生力水準が直ちに実現するので、それだけでTFRの水準は1.57にシフトするとしている。そして、これらの効果を合成したシナリオ5としてTFRは2017年までに1.64まで上昇、2037年には1.57まで戻り、そのまま定常状態に入るとしている(Bmfsfj2003:41-43)

また別の報告書では「我々の持続可能な家族政策の文脈に沿って出生力が改善するとすれば2015年までに1.7まで上昇というのは現実的な目標である(Bomsdorf 2005:1)」としている。また、この1.7という水準は最新の調査に現れた女子の希望子供数とも一致しており、もし仮に希望が実現すればという意味でも目標値にふさわしいといえよう(Dorbrtz2005:369)。

謝辞：本報告にあたっては、フンボルト大学のH. Bertram教授、ギーゼン大学のU. Meier-Gräwe教授、マックスプランク社会法研究所のB. v. Maydell教授、Bosch-StiftungのA. Heinke博士、BiBのC. Höhn教授、J. Dorbrtz博士、筑波大学の本澤巳代子教授他、多数の方々のご協力を得た。末尾ながら改めて謝意を表す。

連絡先：原 俊彦 (はら としひこ) 札幌市立大学 デザイン学部 (教授)
〒005-0864 札幌市南区芸術の森1丁目 Tel: (直) 011-592-5860 (代) 011-592-2300
FAX: 011-592-2374E-mail: t.hara@scu.ac.jp http://www.scu.ac.jp/faculty/hara/

参考文献

- 須田俊孝 (2006) 「ドイツの家族政策の動向—第二次シュレーダー政権と大連立政権の家族政策」、『海外社会保障研究』、国立社会保障人口問題研究所、155:31-43
- 原俊彦 (2006) 「第2章フランス・ドイツ・日本の出生動向・第4章ドイツの家族政策」、『日本・フランス・ドイツにおける家族・家庭生活に関する調査』、内閣府社会経済研究所・家計経済研究所、国立印刷局、ISBN-13:978-4172205517、29-37及び71-84
- Bertram, H. u. a. (2005) Zukunft: Familie -Ergebnisse aus dem 7. Familienbericht (Mo 04.07.2005)
<http://www.bmfsfj.de/>
- BiB(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung) und Robert Bosch Stiftung (Hrsg.)(2005) The Demographic Future of Europe - Facts, Figures, Policies Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study (PPAS) (http://www.bib-demographie.de/ppa/PPAS_brochure_ger.pdf)
- Biedenkopf, K., H/Bertram, u. a. (2005) "Starke Familie.-Bericht der Kommission »Familie und demographischer Wandel«", Robert Bosch Stiftung
- Bmfsfj (2003), Nachhaltige FamilienpolitikZukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik, Gutachten von Prof. Dr. Hans Bertram, Dipl. Soz. Wiebke Rösler und Dipl. Soz. Nancy Ehlert (Do 13.11.2003)
(<http://www.bmfsfj.de/>)
- Bmfsfj (2005), Familie ja, Kinder nein. Was ist los in Deutschland? - Monitor Familiendemographie - Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik - Ausgabe 1-3, Jahr2005
<http://www.bmfsfj.de/>
- Bmfsfj(2006), Der 7. Familienbericht "Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit" (Di 25.04.2006) (<http://www.bmfsfj.de/>)
- Dorbrtz, Jürgen(2005) "Kinderlosigkeit in Deutschland und Europa-Daten, Trends und Einstellungen", Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 30, 4/2005, S. 359-408, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Germany
- Grünheid, Evelyn (2006) "Die demographische Lage in Deutschland 2005", Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 31, 1/2006, S. 3-104, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Germany
- Höhn, Charlotte, Andreas Ette, Kerstin Ruckdeschel, Friederike Grothe(2006) "Kinderwünsche in Deutschland-Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung", Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) und bmfsfj