

ドイツにおける家族のための保育政策の課題

—ターゲスマッター制度を中心に—

Problem of Childcare Policy for Families in Germany

—Mainly Tagesmütter System—

古橋 エツ子

湯尾 紫乃*

Etsuko Furuhashi

Shino Yuo

目 次

- I. はじめに
- II. 東西ドイツ統一前後の育児支援
 - 1. 東西ドイツ統一前後の育児支援の実態
 - 2. 保育サービスの実態
- III. 家庭的保育・ターゲスマッター制度の形成過程と課題
 - 1. ターゲスマッター運動
 - 2. ファミリー保育所制度導入への批判
 - 3. ターゲスマッターのモデル・プロジェクトのためのガイドライン
 - 4. モデル・プロジェクト実施の研究報告
 - 5. ターゲスマッター協会連合会の結成—目的・活動・運営—
 - 6. 児童青少年援助法の改正とターゲスマッターの許可および補償
 - 7. ターゲスマッター制度の課題と評価
- IV. 保育政策に関する子ども援助法の課題
 - 1. 子ども援助法の施行
 - 2. 養育手当の改正と保育サービス
- V. ターゲスマッターの許可に関する裁判所の判決
 - 1. ケルン地方裁判所の判決
 - 2. 連邦裁判所の判決
- VI. おわりに

*所属：Martin-Luther Universität Halle Wittenberg

I. はじめに

1990年10月3日、東西ドイツの政治統合は実現した。その際、法制度上の統合については、原則として西ドイツの法制度を東ドイツに適用することとなった¹⁾。その際、子どもを持つ女性の就労状況は、東西ドイツ間で大きく異なっていた。基本的には、東西ドイツでの「男女平等・同権」についての考え方の相違が、働く女性に関する両国の法制度の相違につながっていたからである。西ドイツは、伝統的な男女の性別役割分業の考え方を保持し、一方、東ドイツは男女の家族法上の完全な同権と経済的・社会的同権との関連を重視してきた。そのため、働く女性への東西ドイツ間の法的条件整備には差異があった。ただし、育児支援への法整備は、東西ドイツのいずれも母親の育児が前提とされていた。

ところで、家庭と仕事との両立は、小さな子どもを抱えながら働く親にとって重要な課題である。とくに母親の就労率の上昇により、家族形態、就労形態などの変化とともに、多様なニーズに応えることのできる保育制度の整備が必要となっている。同時に、子どもにとって、より良い保育を保障できる保育政策への実現が求められている。

現在、ドイツでもわが国と同じような母性神話が保育政策へ大きな影響を与えている。そこで先ず、東西ドイツ統合前後の働く女性と育児支援の相違と実態および保育サービスの関係などを概観した後、現在のドイツでもっとも話題となっている家庭的保育制度であるターゲスマッター制度 (Tagesmütter System) を中心にドイツにおける保育政策の課題を考察したい。

II. 東西ドイツ統一前後の育児支援

1. 東西ドイツ統一前後の育児支援の実態

ドイツの女性は、伝統的に3K—Kinder Kirche Kuche (子ども、教会、台所) を大切にすることが期待されてきた。この伝統的な不文律は、統一直後の家族政策および育児支援に関する課題を論ずるなかでも意識されてきた。家族政策では、①合計特殊出生率 (以下、出生率という) の低下、②妊娠中絶法の東西ドイツでの相違、③女性が働きながら子育てができる条件整備の相違などが問題となっていた。

1990年の出生率は、旧西ドイツ地域が1.45、旧東ドイツ地域が1.53であった。しかし、旧東ドイツ地域の出生率は1991年～1996年までの間に1以下となり、1991年が0.98、1994年には0.77まで下がり、統一前の半分となった。その後、1996年には0.95となり、1997年に1.04となっている (Statistischesbundesamt, 2005)。同時に、妊娠中絶の決定権を40年間も女性が持っていた旧東ドイツと、妊娠中絶は原則として犯罪であって12週間以内に限って一定の理由にもとづいてのみ許されていた旧西ドイツとでは、妊娠中絶に関する法規定が大きく異なるため社会問題となっていた²⁾。



図1 家庭と仕事の両立をアピールするポスター

また、旧東ドイツ地域では、旧西ドイツの自由経済の考えが導入されたことによって、保育サービスを切り捨てる企業が続出したことも、働く女性の大きな問題となった。かろうじて、旧東ドイツの保育施設の存続のために連邦政府の一部経費負担が、統一条約 (Einigungsvertrag) 31条3項で明記されたが³⁾、保育所の廃止は現実のものとなった。さらに、旧西ドイツの育児休暇中の所得は、所得補償ではなく一定の育児手当となるため、旧東ドイツの女性たちにとっては、保育サービスの極度な低下とともに大きな打撃となっていた。東西ドイツで共通している点は、「子育ては女性が担うもの」という認識である。そのため、母親が専業主婦として子育てをすることを保障するのか、働きながら子育てをすることを保障するのかの相違はあっても、そこには依然として Vaterland という言葉に象徴される「父権制」が維持されたままであった。

しかし、女性政策の分野では、1994年の「女性及び男性の同権を実現するための法律」(略称、第二次男女同権法)の制定以降は、法の実効性には疑問を呈しながらも、仕事と家庭の両立政策が進められていった⁴⁾。2003年に政府は、2010年に向けての行動計画に「Familie oder Beruf」(家庭か、仕事か)から「Familie und Beruf」(家庭も、仕事も)を推進するとアピールしている(図1参照)。

2. 保育サービスの実態

子どもの発達を保障する意味で、子どもの保育サービスへの目的は同じでも、保育形態はさまざまである。それは、保育行政の主体が連邦ではなく各州に属するため、州の独自性が発揮され、保育施設の数、保育児・園児の定数も州により相違があるからである。

保育所 (Krippe) は、0～3 歳児が対象である。幼稚園 (Kindergarten) は、3～6 歳児が対象である。学童保育 (Hort) は、就学後の子どもが対象である。混合保育所 (Gemische Gruppe) は、0～6 歳児の年齢混合グループ、0～1 歳未満または 1～3 歳と年齢によって分かれている保育所もある。昼間保育施設 (Kindertagesstätte 通称 KITA) は、幼稚園、各種の保育所、学童保育所の三形態が 1 か所に設けられ、当時から増え始めている⁵⁾。

このほかに、ドイツにおける家庭的保育制度である「ターゲスマッター制度」がある。本制度は、基本的にはターゲスマッター (Tagesmütter・保育ママ) または少数ではあるがターゲスファーター (Tagesväter・保育パパ) と両親との私的な契約によるもので、自治体によっては補助金を支給している。そのため、費用も利用者である親の自己負担が原則となっている。

こうした保育サービスのなかで、ターゲスマッター制度は、「家庭と職業の両立を図る家族のための総合政策」の 1 つとして重要視されている。それは、共働き家庭の増加、家族形態・就労形態の変化、合計特殊出生率の減少などの課題のなかで、家庭と職業の両立を図る保育政策として新しい法律 (Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege = Kinderförderungsgesetz = KiföG, 以下、子ども援助法という) が 2008 年 12 月 16 日に施行され、同法が、2013 年 8 月 1 日以降、3 歳以下の子どもは全て保育施設やデイケアに入る権利を有すると規定して、期日までに必要な施設などを準備することを決定したからである。そのためには、今後 75 万人の子どものための保育施設を新たに開設しなければならなかった。その 30% の 22 万 5000 人分は、ターゲスマッターが担当することを予測している⁶⁾。

Ⅲ. 家庭的保育・ターゲスマッター制度の形成過程と課題

1. ターゲスマッター運動

ドイツのターゲスマッター運動は、1973 年にブリギッテ誌が、「私たちは、新しい職業“ターゲスマッター”を要求する」という題名でスウェーデンのファミリー保育所の紹介を掲載したことから始まっている。スウェーデンのファミリー保育所は、子どもを個人の家庭で保育する所で、保育を担当する人は地方自治体の保育者 (地方公務員) として雇用され、身分上も保障されている制度である⁷⁾。

この記事に触発された議論から、旧西ドイツでは親と保育ママから成るグループが 50 以上結成されている。その目標は、スウェーデンのファミリー保育所のような大枠条件と保育ママの労働条件をつくり出すことであった。この運動は、世論をわき起こし、政界でも広範な関心呼び起こすことに成功した⁸⁾。さらに、当時の家族大臣であったフォッケ (Focke) によって、スウェーデンのファミリー保育所の導入が奨励された⁹⁾。

2. ファミリー保育所制度導入への批判

しかし、スウェーデンのファミリー保育所の導入に関しては批判が高かった。例えば、小児神経科専門医のペヒシュタイン（Pechstien）は、「働く母親の子どもを他人によって世話をする制度は、集団の非人間化の始まりである」との見解を示した。また、フライブルク大学動物学研究所の所長であり、行動学者であるハッセンシュタイン（Hassenstein）も、「ターゲスマッターによる世話は、小さな子どもを混乱状態に陥らせ、母子分離によるショックや日々の環境変化による発達障害を招く」との考えを述べている¹⁰⁾。

また、別の批判では、「女性であるターゲスマッターが、他人の子どもを引き受けることで、従来以上に伝統的な母親役割に固定され、かつ、家庭に強く縛られて社会的に孤立することになる」と憂慮している。そのため、「核家族の社会化条件の不足」は、ターゲスマッターではなく、保育専門家による集団保育によって補うべきであると主張している¹¹⁾。だが、専門家たちの批判にもかかわらず、新しい職業としてターゲスマッターの拡大は阻止することができなかった¹²⁾。

3. ターゲスマッターのモデル・プロジェクトのためのガイドライン

こうしたなかで、家族省は、各州およびドイツ青少年研究所（Deutsches Jugendinstitut=DJI）との協力で作成したターゲスマッターのモデル・プロジェクト用のガイドラインを1974年1月25日に発表した¹³⁾。まず、以下の目標の考え方と具体的な原則によって検討することとした。

【目標の考え方への問い】

- ①ターゲスマッターによるデイケア室の設置は、働く母親の子どもを保育する従来のデイケア施設をどの程度まで発展させ、補充するものとなりうるのか。
その際、モデルの実施は、母親が就労活動を始めることを援助するものではない。また既存の保育施設の廃止や代替に役立つものでもない。子どもの発達条件、扶養および保護の問題解決などに寄与するものでなければならない。モデルによるデイケアを希望する親のみを参加させることとする。
- ②試行プログラムに親たちを参加させることによって、どの程度まで彼らの養育力を強化することができるか。
- ③ターゲスマッター制度は、有償の活動によって部分的に経済的自立を得て、どの程度まで女性の社会保障に対する権利を拡充し、積極的な貢献となりうるか。

【具体的な原則】

- ①ターゲスマッター・モデルが、家庭での養育と同じ程度の成果をあげること。
- ②0～3歳を考慮し、3歳以上は柔軟に対応し、幼稚園への円滑な移行をすること。
- ③女性の社会保障に貢献するため、ターゲスマッターへの社会保険義務を負うこと。
- ④ターゲスマッターの保育の質は、「ノーマルな家庭」での養育状況を基準とすること。

⑤ターゲスマッターによるデイケア・負担能力・報酬などは、以下を原則とすること。

- a. デイケアは、ターゲスマッターの住居で行う¹⁴⁾。
- b. 子どもへの良質な保育を確保するため、ターゲスマッターの負担能力を定める。
0～3歳までの子どもは、最高3人までとする。0～10歳までの子どもは、5人以下とする。ターゲスマッター自身の子どもも含めた人数とする。
- c. ターゲスマッターの報酬は、そこから税金と社会保険料を納入しなければならない。
- d. モデル施行における報酬は、以下のとおりである（1974年の1マルクは約100円）。
子ども1人=320マルク、子ども2人=525マルク、子ども3人=630マルク

4. モデル・プロジェクト実施の研究報告

ターゲスマッターのモデル・プロジェクトは、1974年以降、9つの州の11地域で3年間実施した。実施に際して、既存の保育所と保育施設の条件との比較研究も行っている。研究報告はモデル・プロジェクトの実施結果について、以下の結論と勧告を提示した¹⁵⁾。

【子ども】

結論として、乳幼児の養育成果については、モデル・プロジェクトで実施された良質のデイケアが、母親自身による養育と同価値である。

勧告としては、他人によるデイケアは、子どもが満1歳前か、満2歳に達した後に開始すべきである。1～2歳の時期の子どもは、保護者が変わることに慣れるのが非常に難しく、問題行動を起こしがちであるため、できれば避けるべきである。

【母親】

結論として、母親の勤務時間に保育時間を合せてもらえることが、保育施設よりも良かったこと、とくにモデル・プロジェクトに参加した親全体の3分の1を占めたシングルマザーにとっては、大きな意味を持った。

勧告としては、母親の多様な生活および勤務状況などのニーズに応じて、さまざまな公的支援が準備されるべきである。とくに、保育施設と育児手当¹⁶⁾の並行的な拡充が望ましい。そのためには、母親に半日労働の職を設けたり、フルタイムの仕事を半日労働としたり、また半日労働と育児手当の組合せなども検討すべきである。

【ターゲスマッター】

結論として、ターゲスマッターの保育という仕事が、内容や金銭面で評価されたこと、また、自身の子どもが一人っ子の場合、他の子どもと一緒に保育することで、きょうだい体験ができるという効果があった。さらに、他のターゲスマッターと連絡がとれること、専門家による助言や教育を受けることができたことなどは有益であった。

勧告としては、青少年援助法におけるターゲスマッターの地位を新たに解釈して相応に規定されなければならない。適切な報酬や社会的・法的補償に対する請求権、また専門的な助言・研修および援助に対する請求権も与えられるべきである。

【グループワーク】

結論として、親・里親・ターゲスマッターを対象とする個別およびグループワークの組合せによる相談により、デイケア制度を安定させ、改善することができた。

勧告としては、グループワークの形態や内容は、具体的な生活状況の多様性に対応するものでなければならず、養育の問題に限定することはできない。これらのグループは、青少年援助の機関として認定され、ケア・研修・助言の機能を委任すべきである。

【デイケア室と保育施設との関連】

結論として、多くの親と専門家が、乳幼児のためのグループ保育¹⁷⁾における社会的発達への重要な経験活動を認めている。

勧告としては、ターゲスマッターのデイケア室は、保育施設と同様に補助金が与えられなければならない、財政に関する諸規定が改正されれば、親の費用負担は相当軽減されるであろう。また、グループ保育に見られる乳幼児の社会的発達の可能性を保育施設にも勧めるべきである。とくに、教育的条件の改善、保育規模の縮小、保育者の人員強化と質の向上、混合年齢の保育グループ¹⁸⁾、親の参加などである。子どもにとって教育上望ましいのは、保育施設とデイケア室間との協力である。

5. ターゲスマッター協会連合会の結成—目的・活動・運営—

前述の研究報告によって、ターゲスマッター制度のためにより良い条件および労働条件を開発しようというモデル・プロジェクトの要求は、十分に言及された。しかし、モデル・プロジェクトの諸条件を実現することは困難であった。それは、モデルに対応した連邦政府と州による内容的および物質的な援助がなければ、ほとんどの自治体はその条件を維持することも、受け入れることもできないからである。このことは、モデル・プロジェクトの実施段階で予測されていたため、家庭保育連合会の結成、すなわちターゲスマッター協会連合会（Die Arbeitsgemeinschaft Tagesmütter, Bundesverband e.V.=DGTM, 以下、連合会という）が1978年に実現した¹⁹⁾。ただし、連合会はモデル・プロジェクト終了後も、家族省からは財政上の援助を受け、ドイツ青少年研究所からは学問的、内容・方法論および組織上の助言を受けている。

連合会の目的は、①家庭保育の公的認知、②モデルで達成された家庭保育の質的向上を確実にすることである。また、連合会は、家庭保育にターゲスマッターだけでなく、里親もデイケアの保育者として含めている。

主な活動は、モデル・プロジェクトの成果や継続事業に基づいて、①助言とグループワークの改善、②ターゲスマッターや里親の社会的・法的地位の確立、③家庭保育の統一化、④民間や公共の児童福祉機関との協力関係などである。具体的には、会合・セミナーの開催、地域や地域を超えた合併の支援、デイケアに関する専門雑誌や資料集の刊行などである²⁰⁾。国際的にもデイケア分野での協力にドイツを代表する団体となっている。

運営は、ほとんどボランティアが務めている。それは、連合会の幹部会メンバーが、加盟組織のターゲットスッター／ターゲットファーターまたは子どもの親たちが務めているからである。だが、運営をボランティアに依存してきたことには、利点と問題点がある。

利点としては、①ターゲットスッター活動、地域組織での共同責任などに直接実践と結びついていること、②実践に関連して決定や問題提起が直接フィードバックできることなどである。一方、ボランティアに依存している問題点は、①人的な継続性の欠如、②部分的な情報不足、③決定過程における一部の遅滞、④長期に過重負担となった場合のメンバーの一時的なやる気の喪失や負担感などである。したがって、長期的には、専従職員を置いた連合会の事務局設置が効果的な解決策となる²¹⁾。

6. 児童青少年援助法の改正とターゲットスッターの許可および補償

旧児童青少年援助法（以下、旧法という）は、公的機関に対して、子どもの保育施設の整備とともに0～3歳までの乳幼児への保育サービス供給にも配慮することを義務づけていた。そのため、ターゲットスッターになるには、①青少年局の許可証、②医師の診断書、③警察の無犯罪証明書を発行してもらわなければならなかった。

改正された児童青少年援助法（以下、新法という）では、デイケアの場をターゲットスッターの家庭だけではなく、世話をする子どもの家庭で行う場合も含めた。また、ターゲットスッターになるための許可制度を廃止している。だが、実際の運用は変わらず、青少年局は、ターゲットスッター申請者にデイケアの許可をするか否かの審査をしている²²⁾。

新法が施行された後、論争となった中心テーマは、①家庭でのデイケアを制度化された保育施設と同列においたこと、②許可および監督規定廃止の結果によって、新しい保育料・費用・補助金規定の実施に対する影響への不安が生じることであった。

新法によるデイケアの許可は、未成年の子どもをデイケアする場合でも「職業として」行わない限り許可は必要ないとしている。その際、職業か否かの基準となるのは、世話をする子どもの数ではなく、保育者に直接支払われる保育料金が彼らの生計維持にとって重要であるか否かのみである。具体的には、社会扶助の世帯主基準額の2倍の額である²³⁾。

また、保育費用の補償を受けるためには、①適切な保育者であること、②保育者が青少年局によって仲介されること、③デイケアが子どもの福祉に適切であり、かつ必要であること、以上3つの条件を満たさなければならないとしている（新法23条3項）。

7. ターゲスマッター制度の課題と評価

ターゲットスッター制度は、スウェーデンのファミリー保育所の導入が要望されながら、ターゲットスッターの仕事は「新しい社会的な職業」とは認められなかった。また、連合会の運営はボランティアに依存しており、新法における許可、保育費用の補償、親の負担および金額などに関する課題もあった。その後、「将来すべての親に公的な保育請求権を認

める必要がある」と東西ドイツの統一条約（Einigungsvertrag）に明記されたことで、家族省も、公的な保育の権利保障を考慮していた。ただし、その財源負担の問題で実現は困難な状態にあった²⁴⁾。

前述の保育費用の補償を受けるための3つの条件のうち、デイケアが子どもの福祉に「適切であり、かつ必要」という条件は、あまり広義には解釈されてはいない。それは、ターゲットムッターを社会的な職業と認めなかったように、女性が働くことに対して消極的であることを示しているからといえる。それは、モデル・プロジェクトのガイドライン目標の考え方のなかで、「モデルの実施は、母親が就労活動を始めることを援助するものではない」と述べていたことから明らかである。

また、研究報告の母親への勧告のなかでも、「働く母親に対するさまざまな公的支援が準備されるべきである」としながら、保育施設と育児休暇・育児手当との並行利用や半日労働と半日保育の組合せを勧めている。1986年以降は、育児手当・育児休暇法の制定によって父親も取得できるようになったが、①「育児を働く両親が分担する」という視点よりも「子どもの育児に関わることの大切さを優先すること」が強調されたこと²⁵⁾、②両親の間で育児手当の権利者決定が行われなかったか、または意見の一致が得られなかった場合は、自動的に母親が権利者となること、③育児手当が働く母親のための所得補償という発想がなかったことなどが、指摘されている²⁶⁾。父親の育児休暇取得も、休暇中の所得補償も考慮していない点は、ドイツの基本的な育児施策の姿勢に「子どもの養育は母親の役割」という母性神話が影響しているといえよう。

さらに、親の保育費用に関する負担は、新法での公的負担が規定されていなかったため明確になっておらず、家族省の公的な保育保障は財源難との関わりでどの程度実現できるのかが課題となっている。少なくとも、ターゲットムッター制度が商業ベースにのった無秩序な状況になることは避けなければならない。

なお、1987年と1990年に実施された連合会に所属するターゲットムッター協会への詳細な調査によれば、その間にターゲットムッターに関する状況に大きな相違はなかった。だが、地域によっては、少額な補助金、悪い評判、公的地位の低さなどが指摘されている。もっとも、ターゲットムッターの仕事に対する外部評価については、「満足」と回答するグループが多数であった²⁷⁾。

IV. 保育政策に関する子ども援助法の課題

1. 子ども援助法の施行

II.2. で述べた子ども援助法は、2013年8月1日以降、3歳以下の子どもは全て保育施設やデイケアに入る権利を有すると規定している。そのためには、保育施設の拡充費用などが全体で120億€となる。それゆえ、連邦政府は2008年から2013年の間に特別財源か

ら 21 億 5000 万€を投入するとしていた。しかし、2011 年春の時点で、子ども 10 万人分のターゲットムッターが不足しており、こうした状況下では 2013 年の目標値には達することができず、保育施設に入所できなかった子どもの親が提訴するのではないかとわれている²⁸⁾。

こうした状況に対して、家族省大臣のクリスティナ・シュレーダー (Schröder) は、13 万人分の保育所不足を公表すると同時に、8 月から実施されるすべての 3 歳以下子どものデイケアを受ける権利を実現するため、保育施設の拡張を促進するための「援助計画」を提示した。具体的には、①連邦から 1 年間限定でターゲットムッターの給料の補助、②企業などでの保育所を奨励、③ドイツ復興金融公庫から州と市町村に対して利子の安い融資 3.5 億€を提供して保育所の設置を促進、④16,000 人のターゲットムッター不足解消のため給与援助として 10,000€を充てるなどである。

野党からは、大臣の計画に対して、たとえ利息の安い融資を市町村に提供して保育所を設置しても、予算のない市町村ではその後の維持が困難であると批判している²⁹⁾。

2. 養育手当の改正と保育サービス

子ども援助法とは別に、養育手当 (Betreuungsgeld) に関する法改正がされた。同法の改正によって、親が 3 歳以下の子どもを家庭で世話をし保育施設を利用しない場合には、2013 年 8 月 1 日より、親に対して子ども 1 人に付き 100€ (約 13,300 円) の養育手当を支給すると定めている。さらに、2014 年 8 月 1 日以降は 150€の支給を予定している。

この点に関して、地方自治体では、親が子どもを全日制の保育所に通っていることを届けずに養育手当を受給した場合、誰も取り締まることができないことを危惧している³⁰⁾。また、養育手当を支給することで母親の就労が妨げられ、働く母親に対する保育サービスへの準備が遅延されることなどが懸念されている。

欧州委員会は、ドイツのターゲットムッター制度を含む保育施設の拡充に関しては、不安かつ批判を提示している。とりわけ、養育手当の支給に関しては明確な批判をしている。それは、① EU が目標としている女性の労働力率を妨害されること、②収入の低い、不利な立場の家庭の子どもが多くが、質の高い早期教育や早期ケアへの機会を逃すという危険があることについて批判があるからである。

V. ターゲスマッターの許可に関する裁判所の判決

前述のように、新法によってターゲットムッター申請者への許可制度は廃止されているが、実際には自治体の許可を受けている³¹⁾。加えて、ターゲットムッターが自宅で子どもの保育サービスを実施する場合、隣近所に対して許可を必要とするだろうか。

この点に関しては、ケルン在住のターゲットムッターが、自宅で 3 歳以下の子ども 5 人を

分譲マンションで保育をしていた際、住民から同意を得なければならないか否かを裁判所で争った事例がある。

1. ケルン地方裁判所の判決

ターゲスマッターは、ケルン市からターゲスマッターの許可を得ていた。しかしながらターゲスマッターの階下に住んでいる住民から、①騒音は高く、訪問者の出入りも多く、汚れもひどく、オムツによりゴミが多くなったこと、②分譲マンションの隣人たちの過半数の支持を得ていなかったことが指摘されていた。

2011年8月、地方裁判所は、階下の住民の言い分を正しいとし、マンションの持ち主や住民たちにとって「容認できないほどの侵害である」として、ターゲスマッターに対して分譲マンションでの保育を禁止した³²⁾。

この判決に対して、連合会の研究部門担当者は、大部分のターゲスマッターは自宅か賃借した部屋で子どもたちを保育していたため、多くのターゲスマッターが仕事をあきらめることにつながると危惧し、ターゲスマッターに対して賃借や集合住宅などの場合には、事前に家主と相談して了解書を取っておくことを勧めている。

なお、子どもたちの騒音に関しては、2011年5月26日に改正された連邦騒音等防止法(Bundesimmissionsschutzgesetz)に「乳幼児・児童保育施設及び児童遊戯施設から発生する騒音への特権付与」の条項が導入されている³³⁾。同条項が、子どもが発する騒音は賠償請求されない特別扱いであると規定していることとの関連で、判決は寛容さがないと批判されている³⁴⁾。

2. 連邦裁判所の判決

さまざまな批判のなかで、2012年11月30日に連邦裁判所は、「ターゲスマッターが、住居の一部、営業行為のために使用するには、住居管理者、住居所有者、隣人住民に許可を求めなければならない」と地方裁判所の判決を支持した。そして、当該マンションの住民たちが2009年9月にターゲスマッターに有利な形で過半数の同意をしていたが、これに関する決定に必要であった全体の4分の3の同意には達していなかったため、ターゲスマッターの保育サービスに反対する決定が有効となった。そして、「この反対の決定に対して、ターゲスマッターが異論をとらえなかったので、法的拘束力を持つ」と判断した。

つまり、連邦裁判所の判決は、4分の3の同意が必要であるという「手続き上の理由」によって判断している。したがって、隣人たちの同意が得られれば、彼らは子どもたちの通常よりもひどい騒音と階段などの汚れ、ゴミの増加や訪問客の出入りの多さを容認しなければならないのか、という原則的な問題については、「期待されていることは大変多いが、私たちはそれに答えられない」と判決を申し渡す際に述べている³⁵⁾。

VI. おわりに

わが国も、保育所としての機能を果たしながら家庭的な環境での保育を行う「保育ママ制度」があり、親と保育ママとの私的な契約によること、自治体によって補助制度があるという点でドイツのターゲスマッター制度に類似している。しかし、この制度をあくまでも待機児童への対応として保育所整備までの過渡的な制度ととらえるのか、それとも保育ニーズの現状にそった柔軟な制度として積極的に活用するのかは、各地域の抱えている保育事情、保育施策に関する考え方などによって異なっている³⁶⁾。

ドイツでは、少子高齢化とともに子どもの育成・発達への保障が社会問題となっている。ターゲスマッター制度における課題は多いが、モデル・プロジェクトの研究報告のなかで示された評価の意味は大きい。研究報告のさまざまな結論は、ターゲスマッター制度導入に際しての非難を解明することができたといえる。たとえば、①乳幼児期の子どもが親以外の人による保育が、どの年齢時期に適切であるかを明らかにしたこと、②母親の就労状況などのニーズに応じることができる点で、シングルマザーにとって大きな意味を持ったこと、③乳幼児が混合年齢で保育されることが、一人っ子のきょうだい体験となること、④グループ保育が子どもの社会的発達にとって重要であることなどである。

ただし、前述のターゲスマッターの課題で述べたように、家庭的保育の担い手のほとんどが女性のターゲスマッターであることや、母親の就労活動を始めることを援助するというより育児支援的な要素があることなど、「子どもの養育は女性・母親」という固定的な認識がある点は否めない。また、ターゲスマッターの低い報酬や休みを取ることが困難なことなど、解決しなければならない問題も多い。さらに、2013年8月からの3歳以下のすべての子どもに保育保障を実施するという保育政策も、その30%をターゲスマッターが担当することを予測しながら、裁判例にみるようにその環境整備も課題となっている。

今後、ドイツのターゲスマッター制度が、①親の就労形態、家族形態などの変化にいかに対応していくか、②ターゲスマッターの雇用上の地位をどう位置づけるのか、③保育者としての資格の高度化は達成できるのか³⁷⁾、④2013年8月以降の保育保障のなかで、ターゲスマッター制度がどのように位置づけられていくのかは、家族のための総合政策の一環として重要な政策課題となるであろう。

注

- 1) 当時、法制度上の統合方法をめぐる問題のなかで「ドイツの憲法」について議論されたのは、①東ドイツが西ドイツに編入される形でボン基本法を適用するのか、②東西ドイツが協議した上で新しい憲法を制定するのかがあった。
- 2) 当時の妊娠中絶法に関する法的問題については、以下を参照されたい。Thomas Raiser、広渡清吾訳(1991)「統一ドイツにおける法的諸問題」『法の科学』第19号、185頁。佐久間修(1992)「ドイツにおける法の統一について—妊娠中絶規定の適用および改正問題—」『産大法学』第26巻2号、78-93頁。

- 3) BMJFFG (1990), *Frauenpolitik*, S.4.
- 4) 第二次男女同権法および男女平等政策に関しては、以下を参照されたい。齋藤純子 (1994) 「ドイツ第二次男女同権法の制定」『日本労働研究雑誌』第 417 号、74-76 頁。同 (1998a) 「ドイツの男女平等政策 (1)」『レファレンス』第 564 号、63-121 頁。同 (1998b) 「ドイツの男女平等政策 (2)」『レファレンス』第 565 号、72-135 頁。
- 5) 小宮山潔子 (1999) 「児童福祉」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、274-278 頁。
- 6) Tagesmütter dringend gesucht, *der Spiegel* von 23.11.2011.
- 7) ファミリー保育所は、12 歳までの子どもが対象となっており、正式な保育制度として就学前保育および学童保育の役割を果たしている。通常、近所に保育所への入所待ちで困っている親がいるときに、自分の子どもも含めて 4 人程度を限度に異年齢の子どもを保育したり、特別な援助を必要とする子どもを保育したりすることもある。子どもの親と保育者は、まず地域の児童局に申し込みをする。その後、児童局の職員が、ファミリー保育所となる家庭の保育環境が良好かどうかを調べて決定をすると、保育者は自治体の保育職員として雇用されることになる。なお、保育者には約 3 週間の研修が課せられている。保育者が病気になったり、休暇をとったりする場合は、近所のファミリー保育所または他の保育施設に援助を依頼する。子どもを預けた親は自治体に子どもの保育費を支払う。保育者が、自分の子どもと一緒に保育する場合には自治体に保育費を払う。古橋エツ子 (1999) 「児童福祉サービス」丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 5 スウェーデン』東京大学出版会、297 頁。
- 8) Blüml, H., DJI-München (1991), *Tagesmütter-Vom Modellprojekt zum Bundesband*, Arbeitsgemeinschaft Tagesmütter, Bundesverband für Eltern, Pflegeeltern und Tagesmütter e. V., S.2-3.
- 9) "Grauer Markt Kommerzielle Agenturen für die Kinderbetreuung bringen den Beruf der Tagesmütter in Verruf" (1991), *der Spiegel*, Nr. 16, S.76. 当時のドイツが、社会民主党政権であったことも、スウェーデンの家庭保育・ファミリー保育所の導入が奨励された一因となっている。
- 10) *der Spiegel*・前掲 (注 9) S.76.
- 11) Blüml, DJI・前掲 (注 8) S.3.
- 12) 当時、メールブッシュに本拠を置くターゲスマッター協会だけで、国の許可を受けた有資格保育者たち約 25,000 名を組織していた。しかも、ドイツ青少年研究所のブリギッテ・マーティン (Martin) によれば、その 2~5 倍の女性たちが、無資格で未組織のグレーマーケット (Grauer Markt) で保育サービスを提供している。古橋エツ子 (1994) 「ドイツの家庭保育：ターゲスマッター制度」『福祉と人間科学』第 5 号、花園大学社会福祉学会、8 頁。
- 13) Deutsch-Heil, G. und Malchow, C. P. (1977), *Tagesmütter-Tageskinder-Theorie und praktische Erfahrungen*, Kiepenheuer & Witsch, S.139-141.
- 14) 1991 年 1 月 1 日に施行された「新・児童青少年法」によって、ターゲスマッターや里親などの保育者が、「世話をする子どもの家庭」で行う場合も含むようになった。
- 15) 古橋・前掲 (注 12) 12-16 頁。
- 16) 当時、ドイツの育児手当は、子どもが 3 歳に達するまでの間に月額一律 600 マルクを 2 年間分支給された。両親のどちらが受給してもよく、かつ、親が働いているか否かは問われなかった。ただし、7 ヶ月以降は、親の所得制限があった。古橋エツ子 (1991) 「ドイツの女子労働と育児保障」『海外社会保障情報』第 96 号、社会保障研究所、39-49 頁。同 (1993) 「育児・介護に対する休業保障」社会保障研究所編『女性と社会保障』東京大学出版会、113-133 頁。
- 17) 乳幼児のグループ保育モデルは、親たちが始めた「赤ちゃんグループ」からである。Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit (1980), *Das Modellprojekt "Tagesmütter"-Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung*, Verlag W. Kohlhammer, S.399.
- 18) 混合年齢グループの保育は、きょうだいと同じ保育施設に通っている場合や一人っ子的場合などで効果的である。
- 19) 日本では、全国組織としての「全国家庭的保育ネットワーク」が、1992 年 6 月 25 日に結成されている。
- 20) たとえば、Tagesmütter-Pflegeeltern, Wie werde ich Tagesmütter/Pflegemütter, Vertrag für Tagesmütter/-väter, und Eltern, Besteuerung des Pflegegeldes などが、連合会により刊行されている。
- 21) Blüml, DJI・前掲 (注 8) S.6.

- 22) Lskies, T. & Mündler, J. (1991), "Umsetzungsprobleme im Bereich der Tagespflege (§§ 23 und 44 KJHG)", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV)*, Heft 8, S.252.
- 23) Lskies & Mündler, 前掲 (注 22) S.252-253.
- 24) 旧東ドイツの保育施設に対しては、すでに統一条約の 31 条 3 項で、連邦政府の一部経費負担が明記されていた。古橋・前掲 (注 16)『海外社会保障情報』46 頁。
- 25) 山崎隆志 (1986)「養育手当及び養育休暇の支給に関する法律」『外国の立法』第 25 巻第 6 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、324 頁。
- 26) 齋藤純子 (1991)「西ドイツ育児手当・育児休暇制度利用の実態—連邦政府報告書より—」『レファレンス』第 486 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、52 頁。
- 27) Blüml, DJI・前掲 (注 8) S.23-28.
- 28) Tagesmütter dringend gesucht・前掲 (注 6)
- 29) Schöder will Zuschüsse für Tagesmütter von 28.11.2012.
- 30) Kommunen fürchten betrügerische Eltern, *Süddeutsche Zeitung* von 14.11.2012.
- 31) 連合会によると、ターゲスマッターは、青少年局の保育者としての許可が必要で、160 時間の基礎研究を受けて、子どもにふさわしく安全で、十分に広い部屋があることを証明しなければならず、同時に 5 人までの乳幼児の保育が許されている。
- 32) Tagesmütter: Streit um den Kinderlärm, *Westdeutsche Zeitung Newsline* von 11.07.2012. 古橋エツ子 (2013)「ドイツにおける家庭的保育—ターゲスマッター制度の課題—」本澤巳代子/ウタ・マイヤー＝グレーヴェ編『家族のための総合政策Ⅲ—家族と職業の両立—』信山社、122-124 頁。
- 33) 連邦騒音等防止法に導入された条項 (22 条 1a 項) は、「児童保育施設、児童遊戯施設及びそれに類する球技場等の施設から子どもによって発せられる騒音の影響は、通常の場合においては、有害な環境効果ではない。このような騒音の影響について判断を行う際に排出上限及び排出基準に依拠することは許されない」と明記している。同法は、周辺の土地から発生する騒音により本質的な被害をこうむった場合には、賠償請求がみとめられている。今回の条項は、子どもが発する騒音については特別扱いとし、騒音を理由とする賠償請求がされないように定めている。渡邊齊志 (2011)「海外法律情報ドイツ—子どもが発する騒音の特別扱い—」『ジュリスト』第 1424 号、有斐閣、87 頁。
- 34) *Westdeutsche Zeitung Newsline*・前掲 (注 32)
- 35) BGH-Urteil zur Kinderbetreuung in der Wohnung Tagesmutter muss Nachbarn um Erlaubnis fragen, *Focus Online* von 13.07.2012.
- 36) この点に関して、日本では、1980 年代から 90 年代にかけて多く議論がされてきた。木村邦次 (1983)「宇都宮市家庭保育条例」『ジュリスト』第 800 号、有斐閣、192-193 頁。布施晶子他編 (1986)『現代家族と子育て』青木書店、160 頁。東京都家庭福祉員研究グループ (1987)『東京都における家庭福祉員委託者アンケート報告』3-9 頁。福川須美「帰路に立つ家庭的保育制度と保育の公的保障」(1993)『保育情報』第 198 号、保育研究所、2-5 頁。旭化成共働き研究所 (1993)『DEWKS NET』第 21 巻、13 頁。石原栄子・加藤千佐子 (1994)「家庭保育所の実態に関する研究」『第 47 回大会研究論文集』日本保育学会、320-321 頁。また、地域によって保育ママの名称は、家庭福祉員・家庭保育福祉員・家庭保育員・昼間里親などと称され、また、保育ママ制度の名称も、家庭保育室・家庭保育所・家庭保育ベビーセンター・赤ちゃんホームなどと称されていた。福川須美・前掲、3 頁。
- 37) ドイツの昼間保育および保育整備の最新状況と展望などに関しては、以下を参照されたい。齋藤純子 (2011)「ドイツの保育制度—拡充の歩みと展望—」『レファレンス』平成 23 年 2 月号、国立国会図書館、48-55 頁。