

特集

国内で製造・販売開始

乳児用液体ミルクの公的分野での導入を考える
防災・福祉両面からの利用促進検討を元厚生労働省課長補佐
高橋 彰

乳児用液体ミルク（以下、液体ミルク）は、液状の人工乳を容器に密封したものであり、常温で保存でき、そのまま飲むことができるものである。粉ミルクと異なり、水や熱源を必要としないため、保育者にとってはより平易に使えるものと言える。日本国内では乳児用の食品としての製造基準、表示の許可基準がなく、製造や販売はできなかった。2016年の熊本地震で、フィンランドから支援物資として届けられたことにより知名度

が上がり、有志の国会議員やNPOなどの後押しを得て、18年8月には必要な省令などが改正、国内での製造・販売が認められることとなった。これまで江崎グリコおよび明治が製造・販売を行っており、今後他の乳業会社の参入も見込まれている。

本稿では、液体ミルクについて、これまでも議論されている利点や母乳育児との兼ね合い、一般での利用などへの言及は最小限にとどめ、現在進められている公的分野での導入の取り組みに焦点を当て、防災部門以外を含めた今後の可能性について論考する。なお、液体ミルクについて主に論じる性質上、母乳支援の拡充がセットに必要なことなどに改めて触れていないが、その重要性を否定しているものではない旨、あらかじめお断りする。

防災部門での導入が進む

現在、防災部門において、最もアクティブに液体ミルクの備蓄や災害時における乳幼児の栄養支援を推進しているのは、日本栄養士会災害支援チーム（JDA-DAT）の「赤ちゃん防災プロジェクト

」であろう。東日本大震災をはじめ、数々の被災地での支援活動で得たノウハウを生かし、授乳婦や乳児に対する避難所の環境整備や母乳代用品（粉ミルク・液体ミルクなど）の備蓄・提供を推進している。

また、東京都文京区が当該プロジェクトの支援

を受けつつ、自治体第1号として「文京区プロジェクトベイビーコンソーシアム」を立ち上げ、産官学連携によって、液体ミルクを含む災害時の赤ちゃんの栄養支援のノウハウ習得、備蓄物資の充実などが図られることとなり、全国的にも大きく報道された。

このような動きに呼応し、19年10月には内閣府（防災担当、男女共同参画担当）、厚生労働省（子ども家庭局）から災害時の授乳支援、物資の備蓄などについて通知が发出され、全国的な自治体での備蓄の推進などが公式に依頼されるに至った。

このほか、液体ミルクの備蓄をめぐっては、いくつかの工夫が検討されている。例えば東京都では解禁前の18年6月から、災害時に液体ミルクの緊急調達協定を民間企業と締結している。また、通常流通している在庫から緊急時に優先的な割り当てを受ける「ローリングストック」方式などの検討も行われており、通知では（より広い文脈で）この方式による備蓄も推奨されている(1)。さらに、農林水産省が家庭備蓄（個人での備え）の一環として、「要配慮者のための災害時に備えた

食品ストックガイド」(2)を用意するなど、家庭レベルでの備蓄の推奨品目にも液体ミルクが登場しつつある。

しかしながら、このように国全体としては推進体制が整ってきたものの、いくつかの要因から必ずしも自治体レベルでの備蓄が推進されているとは言いがたいようだ。母乳育児優先の観点からの批判、粉ミルクに比べると短い消費期限、後述するWHO(世界保健機関)コードの存在、縦割り行政の弊害などが同時かつ複雑に絡み合い、現場は混乱しているようにも見受けられる。一つ一つの課題を丁寧に検証しつつ、多角的に可能性を検討することが、公的な文脈での液体ミルク導入には必要である。

福祉部門での可能性

インターネット上をはじめ、さまざまな記事や投稿で頻繁に指摘されているため詳細は割愛するが、液体ミルクの使用については、母乳育児を阻害しかねないことから慎重であるべきとの意見と、使用を控えることは育児負担を増すだけとの意見の対立がある。液体ミルクをめぐる公的な動きとして、あくまで防災目的での備蓄として推進されているのは、無用な軋轢(あつれ)を避けることが念頭に置かれているからではないかと考えられる。母乳代用品のマーケティングの抑制を求めているWHOコード(詳細は後述)などを踏まえても、防災目的であれば抵触する恐れが低いという判断

もあるだろう。

母乳が乳児にとって最良の栄養であることは論をまたない。しかし、そのことが直ちに「母乳育児(だけ)でなければならぬ」ということにはならないのではないかと。ましてや、公的機関が備蓄ないし使用するに当たって、「防災目的でなければならぬ」とする理由にもならない。粉ミルクないし液体ミルクの利用が、安易な人工栄養などの利用につながるのと批判はあるものの、液体ミルクの導入や使用において、本筋として議論されるべきは「安全が担保されているか」と、「育児の選択肢としてあり得るか」であって、そうした批判はむしろさらにその先にあるものであろう。安全が担保されるべきは当然であり、国や自治体は審査基準を満たさない粗悪品が混入しないように、また薄めて使うなどの誤用がないようにしなければならない。

その上で、ごく一般的に考えて、実際に母親の就労促進や父親の育児参加が奨励されている現況を踏まえれば、液体ミルクの利用が選択肢としてあり得るかどうかは、火を見るよりも明らかだろう。もちろん、母乳代用品があたりかまも母乳に優先すべきものとされたり、授乳環境の整備に後ろ向きな理由に使われたりすることはあつてはならないが、自治体などの公的機関が、「選択肢」の一つとして液体ミルクを提示したり、正当な政策目的の下で導入を検討したりすることには、(安全性が担保されている限りは)本来何の問題もない。

そういった点を踏まえ今後、公的機関において、防災目的以外ではどのような導入が考え得るだろうか。その性質を考えれば、やはり子育てをはじめとした福祉政策が最も順当だろう。例えば近年一部の自治体では、いわゆる「ネウボラボックス」のような形で、産後の子育てに必要なグッズなどの詰め合わせを贈る例がある。こういう取り組みに液体ミルクを利用することで、育児負担の軽減や、そもそも負担軽減のためにはいろいろな選択肢があることを示すことが可能である。

あるいは、一定水準以下の低所得者世帯に限り、家庭での購入を補助するクーポンの発行なども考えられる(3)。低所得者世帯へのクーポン発行は、いわゆるステイグマ(烙印)のような形にならないよう十分な配慮が必要だが、相対的貧困の問題をはじめ、母親(や乳児)の栄養が不足しかなないケースなどで特に政策的メリットは大きいものとなるだろう。また、前述の家庭備蓄を進めるにしても、一般論として低所得者世帯に災害に備える金銭的(ないし精神的)余力がないことも考えられ、そういった場合にも所得に応じたクーポン

筆者略歴…2007年厚生労働省入省(一種・法律職)。東日本大震災災害対策本部等で危機管理、老健局・労働基準局等で労働・福祉政策を担当。参議院議員秘書などを経て、19年秋より英国・エジンバラ大学博士課程(政治学)。

発行などは防災面でも副次的な効果が期待できるのではないか。

さらに、児童虐待の早期発見・防止に向けた液体ミルクの利用も提案したい。児童虐待は生後早い時期に集中し、乳幼児健診などの定期的な健診の場に親子で来てもらうことで、虐待の早期発見・防止につながる可能性がある(4)。既にこのように目的の試みはあるようだが、せっかく健診受診率を上げるのであれば、副次的な効果として、実質的に育児の負担軽減につながるような仕組みが良いのではないだろうか。健診場での液体ミルクの配布は、このような政策にうってつけだ。詳細は後述するが、これらの取り組みと消費期限の短い液体ミルクの配布をセットにすることで、消費期限が近づいた災害用備蓄と福祉目的の液体ミルクを廃棄せず、一定のペースで放出することも可能だろう。

WHOとUNICEF

液体ミルクの公的な文脈での導入・利用に当たって、たびたび議論の俎上そじょうに載せられる(というよりも実質的に行政機関が後ろ向きになる理由となっていると思われる)ものが前述のWHOコードであり、その法的性質について、若干の考察を加えておきたい。

液体ミルクをめぐる取り上げられるWHOコードとは、正式には「母乳代用品のマーケティング

ングに関する国際規範」(5)のことである。このWHOコードは、社会経済的な理由や母乳代用品の普及によって世界的に母乳育児が減り、ひいては栄養失調などのリスクが高まったことなどを踏まえ、加盟国に対して母乳代用品の不適切なマーケティング、宣伝などの自制を求めたものだ(6)。

日本国内では、男性育児参加の促進を理由としたキャンペーンや試飲なども禁じられているのかのような文脈でWHOコードが用いられている例が見受けられる。しかし、同コードは本来にそこまで禁じているのか。まず、形式的な面で見ると、国際法には一般論として、最上位に「条約」が位置しており、例えばWHOでいえば、WHO条約と、その下位にある「国際保健規則」までが、加盟国に対し拘束力を伴うものである。

一方で、「総会決議」「勧告」「宣言」「(行動)規範」などは、いずれも加盟国を拘束しない。異論があつて合意はできない(加盟国に拘束力を持たせられない)が、大体的方向性としてこうしようという場合などによく用いられるものだ(国益が入り乱れる国際社会にあつては一つの有用なツールとも言える)。

WHOコードは後者に該当し、強制力のある保健規則とはせずに推奨事項という扱いになったことが条文に書かれており、また明確に加盟国に「推奨する」とも記載されている(7)。直接的にはもちろん、間接的にも加盟国を、そしてもちろん自治体やNGO、民間企業を、法的に拘束してい

ない。よく誤解されているが、国際法とは国同士の約束事の中で、国内に直接効力を発したりするものではない。従つて、一部の日本語訳で散見される「してはならない(いけない)」という訳語は、明らかに強過ぎる(8)し、WHOコードによつて「(法的に)禁じられている」という表現に至つては、極めて不適切である。

実際問題、例えばテレビドラマで、仮に(過度に摂取すれば健康に有害なはずの)飲酒や喫煙のシーンと、液体ミルクで子育てするシーンがあつたとして、後者だけがWHOコードで禁じられているから放映不可となるのだろうか? 未成年の飲酒や喫煙のシーンは厳格に抑制されていると思うが、これはあくまで国内法がそう定めているからであつて、国際的にどうという話ではない。

一方、内容面を見ると、WHOコードには「社会経済的に貧しい状況があつて母乳育児がでない場合」があり、加盟国はそういった状況も踏まえて「さまざまな保健、栄養その他の社会的施策で乳幼児の健全な発育を推進すべき」であり、「この文書の推奨事項はあくまでそういった支援の一面面に過ぎない」と明記されている(9)。そもそも、国連(やWHO)の加盟国の大半が発展途上国であることを忘れてはならない。災害や内戦が起きて無政府状態であることをいいことに超大型民間企業がハイエナのように群がったり、コレラの蔓延などで多くの人命が失われてしまつたりする国々と、甚大な災害時でも比較政府的コン

トロールが利く日本の状況をいっしょくたに考えることは不自然である。

また、WHOコードには民間企業による商業目的のサンプル配布やプロモーションを行うべきでないとは記載されているが、正当な政策目的の下で公的機関が行う試飲などまで自制を求めている(第5条)。文書が制定された1981年とは大きく社会状況が変わっていることも踏まえれば、男性育児の促進や母親の育児負担の軽減を公的機関が政策キャンペーンに使用してはならないなどの見解は、明らかに行き過ぎだろう。

なお防災分野では、WHOコードを基にして作成された災害時のガイドラインとして、いわゆるSphere基準やI FEコアグループガイドライン(10)などがあり、これらも同様の趣旨で引用されることがあるようだ。いずれも権威あるものではないが、国際機関が直接まとめているわけではない。(II)、(各国が合意した)国際文書でもない。これらが直接的法的根拠かのように過度な自制を公的機関に求めるのも、不適切であると考えられる。

筆者は母乳育児自体を否定する立場ではないことを改めて明記しておきたい。当該規範の策定に至った背景、その理念や趣旨、条文に謳われた内容は十分に尊重されてしかるべきものであるし、上記のガイドラインには公的機関が参考とすべき事項が多く盛り込まれている。しかし、本来の趣旨を逸脱して過度に拡大解釈されたり、条文に記載のないことも含めてあたかも強制力を伴う法規

制であるかのように喧伝されることについては、強い違和感を禁じ得ない。

さらに、そのようなゆがんだ解釈・翻訳がまかり通ることで行政実務に影響し、結果として育児を行う母親(父親、保護者)の選択肢を奪っているのだとしたら、やはりそれは問題だろう。防災目的のいかんにかかわらず、あくまで正当な政策目的がある場合には、公的機関による液体ミルクの導入・利用は適正なものとして理解されてよいはずだ。

単一目的での導入は合理的か


これまで触れてきたように、液体ミルクの消費期限は粉ミルクに比べて短い。このことも多くの自治体にとつて足かせとなっているのは間違いない。ただ、このことを考える際に注意すべき点は、防災なら防災、福祉なら福祉という単一目的での導入が果たして合理的なのか、ということだ。

現状で、半年から1年という液体ミルクの消費期限を考えた際に、仮に防災目的のみで液体ミルクの備蓄を自治体で行った場合、保管している間に災害が起きなければ、おそらく期限が近い備蓄分の放出方法は、防災の日といった特定のイベントでの配布などに限定されるだろう。この例では、そもそも備蓄数を算定する時点で防災目的での購入となるため、無駄になることを恐れて少なめに算定するか、いざというときの不足を避けるために多めに算定されるかのどちらかに振れるのでは

【主な内容】

1. 大学でなぜ学ぶのか(Why)
2. 大学で誰が学ぶのか(Who)
3. 大学で何を学ぶのか(What)
4. どうやって教えるのか、学ぶのか(How)
5. どこでいつ教えるのか、学ぶのか(Where, When)
6. あり得べき、未来の大学

●四六判変・190頁●本体価格1500円(税別)



大学の問題

竹内洋 × 佐藤優

問題の大学

大学の問題

竹内洋・佐藤優 著

問題の大学

大学って問題だらけ!
鬼才と碩学が
縦横無尽に語り合う!

大学、中高のあり方、
社会との関わりについて

時事通信社 時事通信出版局 営業企画部
東京都中央区銀座5-15-8 時事通信ビル

TEL 03-5565-2155
<https://bookpub.jiji.com/>

ないかと考えられる。前者の場合、いざというときに(ないよりはマシだが)住民に不利益が生じ、後者の場合は災害が発生しなかった際に放出が追いつかず、大量の廃棄を覚悟しなければならぬ。一方、福祉部局が福祉目的のみで購入した場合、ある程度精度の高い算定数となるだろう。ただし、災害時のスムーズな転用は見込めないし、何よりその数は相当心もとないものになると考えられる。

このように考えると、メリットは大きくとも短い消費期限という足かせのある液体ミルクの導入に当たっては、単一目的での購入が合理的とは思えない。むしろ、福祉部門での需要や家庭内備蓄の推進状況などの情報を統合して、購入数と放出数のバランスが(各部局単位ではなく、自治体全体として)ある程度取れるようにするのが望ましい。この点、冒頭で紹介した内閣府・厚生省の連名通知において、ローリングストックの一例として、保育食への転用が挙げられていることは、同じ方向性と言えよう。

必要数の算定や部局を超えた予算要求も必要になるため、設計当初の手間はあるものの、一度ひな形ができてしまえば、運用自体はそう難しいものではないように思われる。小規模な自治体にとっては検討自体がかなりの負担になる可能性がある。例えば広域連合や県単位など、一定程度広域での

検討もあり得るだろう。

また、個人・世帯単位で段階別の負担軽減策を設ける場合などには、福祉部局の知見を借りる必要があるだろう。さらに、検討の負担軽減にあたっては、国は領域横断的な取り組みに対する補助金・交付金措置の検討や優良事例における先例紹介など、財政とソフトの両面での支援が望まれる。液体ミルクの普及をめぐる問題は、自治体・国レベルを問わず、縦割りを廃さなければ前に進めないという課題の象徴のようにも見える。防災にせよ、福祉にせよ、単一の政策目的で大量に何かを買って(あるいは建てて)あとは放つてくという時代は、技術革新や人口動態の変化、情報発信の多様性などから、受け入れられなくなりつつある。中には、ふたを開けてみたら本当に必要だったのか分からないものもあれば、所管を決めている間に大きな問題が起こるものまであり、優先順位を付けながら実務に追われる行政機関にとつては、辛い時代とも言える。

液体ミルクにしても、「何もしない」という最後の選択肢がないわけでもない。本当に社会的なニーズがあるのが分かるまで、あるいは単価が安くなるまで待つてみるという考え方もあるのかもしれない。ただ、例えば虐待防止に関しては、いわゆる子ども食堂や自治体での専任弁護士の使用など、従来にはなかった方策が試されつつある。防災に関して、近年発生した災害では液体ミルクが認知され、その需要も高まっているように思

われる。そもそも、複数の目的で使用可能なものを単一目的で購入すること自体、行政コストの面からは望ましくもないとも言える。

自身の苦い反省も込めて申し上げると、(もちろん一般論だが)多くの役人にとって、やらない理由を考えるのは簡単なことだ。さらに、冒頭でも述べたように複雑に絡み合った否定的な要因がそのような傾向をさらに加速させかねない。その上で付記させてもらえば、筆者は役人時代、新型インフルエンザ対策と東日本大震災での災害対応を経験し、退職後に修士号を得た英国の大学院において、これらの実務経験や海外の事例を省みる機会を得た。それらを通じて強く感じるのは、普段の政策課題はもちろんだが、疾病や災害はまるで意思があるかのように弱者を狙い、その弱者の中に、さらに弱い状況に置かれる人たちがいるということだ。赤ちゃん(と母乳を求められるその母親)はおそらく、その最弱者層に属するだろう。そういった中で、極限状況下での選択肢は一つでも多い方がいいし、備蓄がなければ自衛隊が持つてきてくれるだろうというような楽観的な想定はしない方がいい。国内外を問わず、危機管理においてレジリエンスの高い行政機関や自治体は、総じて領域横断的な思考と計画性があり、その前提で訓練を積んでいる。あえて飛躍すれば、液体ミルクに関する検討は、平時の業務と危機管理業務の両面で、行政機関や自治体のレジリエンスを高め、かつ複合的に効果を発揮できる政策となる

可能性を秘めているのではない。筆者は栄養の専門家ではないため、あくまで厚労行政、危機管理、国際ルール、行政経営などの面から考察を加えさせていただいたが、多少なりとも公的な文脈での導人に向けて参考になれば幸いである。

- (1) <https://www.mhlw.go.jp/content/10200000/000561611.pdf>参照
- (2) <https://www.maf.go.jp/j/zyukyuu/foodstock/guidebook.html#02>参照

(3) 一般社団法人乳児用液体ミルク研究会が行ったアンケートによれば、日常目的での希望価格

児童の待機児童、最多を更新

厚生労働省は12月25日、共働き家庭などの小学生を預かる放課後児童クラブ(学童保育)について、5月1日時点の待機児童数が過去最多の1万8261人だったと発表した。前年に比べて982人増加。女性の就業率向上を背景に、利用児童数も129万9307人と最多を更新した。

都道府県別の待機児童数は、東京(3427人)、埼玉(2049人)、千葉(1576人)の順で多く、3都県で全体の4割弱を占めた。待機児童増加の理由について同省は、「おおむね10歳未満」としていた学童保育の利用対象を2015年度に、小学4～6年生にも明確に

として全体の7割以上が2000円(うち3割は1500円)以下と回答し、非常用備蓄としては7割以上が3000円(うち4割は2000円)以下と回答している。所得分布は不明なため一概に言えないものの、低所得者世帯にとってはより安い価格が望ましいものと考えられる。

- (4) 一例として、「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について(第15次報告)」(厚生労働省社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会)。
- (5) “International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes (WHO, 1981)”

拡大したことが背景にあるとみている。今回の調査結果でも、低学年(小学1～3年生)は前年比72人減となった一方、高学年(小学4～6年生)は1054人増加。利用者も高学年の割合が前年よりも増えた。

学童保育をめぐるのは、保育園などに預けていた子どもが小学校に入学する際に預け先が確保できず、保護者の仕事継続が難しくなる「1の壁」を解消するため、終了時刻延長も進んでいる。

今回の調査結果を見ても、全体の約6割の学童保育が保育園の一般的な閉園時間である午後6時半以降も開所。午後7時を超えて開所している施設も7・5%あった。

なお、規制的な語感のある「規準」と訳す例もあるが、国際法の用語としては「(行動)規範」の方がより適切かと思われる。

- (6) 前掲 (p.5-6)
- (7) 前掲 (p.9, 12)
- (8) 通例、国際文書で強い意味を表す際は「shall」などが使用されると考えられるが、原文では「should」が使われており、「shall」が使用されているのは年間報告などの事務的なくだりのみ。
- (9) 前掲 (p.12)
- (10) Sphere基準については「https://gan.info/wp/jq/wp-content/uploads/2019/10/spherehandbook2018_jpn_web.pdf」 I F E コアグループガイドラインについては「https://jalc-net.jp/dl/OpsG_Japanese_Screen.pdf」参照

(11) 日本語版 I F E コアグループガイドライン上には同グループは「国連機関、NGO、(中略)個人などから成り」とあり、国連機関そのものが作成者と受け取れるが、原文ホームページによれば、「国連に所属する個人、(以下、日本語訳に同じ) (“Individuals within UN agencies”)とある。同ページによれば、該当する個人は責任ある立場のようであり、ユニセフとの共同リーダーシップによって作成が実現されたとのため、権威ある文書であるのは間違いないが、国連機関が作成した文書ではない。