

特集

成育基本法の成立と意義

出産から成人に至るまで包括支援
行政の縦割り廃し、社会全体で子育てを

元厚生労働省課長補佐

高橋 彰

2018年12月8日、第197回臨時国会の閉会日の夜半、参議院本会議で成育基本法(1)が全会一致で可決、成立した。具体的な予算・定員措置が含まれないため、法案自体が大々的に報道されることはなかったが、議員立法として法案を取りまとめた超党派議員連盟の活動、政策横断的な内容、そして社会全体で子どもたちの健全な成長を育んでいくというコンセプトは注目に値するものがある。

同法の構想自体は、かなり古くから温められてきた。特に地域医療を担い、出産に始まり子どもたちの成長を医療面から見守ってきた産婦人科医、小児科医の方たちにとっては、この法律の成立は25年越しの悲願であった(2)。本稿においては、成育基本法の概要・条文趣旨をご紹介しますとともに、議員立法ひいては基本法であることの意義、今後の政策展開への期待について論考したい。

従来の児童関係の法律・政策群が示すとおり、一般に児童福祉・医療は厚生労働省、幼児を含めた教育は文部科学省といったように所管が分かれ、そして、さらにそれぞれの役所の中においても対象分野によって法律や予算などは細かく分かれてきた。

効率的な運営の面からは法律、政策、担当組織などが細かく分かれていること自体はやむを得ないものの、昨今の痛ましい児童虐待の事案では、

たびたび行政機関の縦割りの弊害が指摘された。また、社会的な批判は現場の行政機関である児童相談所と、虐待を行った親に集中し、虐待を生み出してしまふ背景、親の孤立など、より根本的な問題解決に向けた議論が充実していたと言いたい。

その点、出産から子どもの成長に応じてシームレスに医療や福祉を提供し、また、役所や福祉施設などの一部の機関だけでなく、教育機関、地域

社会などが幅広く情報を共有、連携しながら子どもたちを育んでいくというコンセプトの法律の必要性を、現場の医師たちが早くから持っていたことは慧眼と言えよう。

1. 成育基本法の主な内容

① コンセプト

この法律のユニークな点は、サービス主体は一つの分野に限らず、医療・保健・教育・社会福祉・NPOなどが全体としてサービスを提供すべきであると示した点である。また、その対象も、妊娠期から新生児期、幼児期、少年期、そして成人に至るまでを一連の期間として捉え、包括的かつ切れ目のないサービスが必要であるとしている(第2条)。

このため、従来の主な政策や、関係のある児童福祉法や母子保健法、児童虐待防止法はもちろん、医療法や学校教育法などについて、成長に応じて連携する必要があると規定した(第3条)。個別法それぞれに目的・意義があるのは当然だが、一方で各法の行政や関係機関は、子どもの成長に

じてどのようなタイミングでどのようなサービスが必要か、そしてタイミングごとに連携すべきは地域の誰なのか、改めて整理し、考える必要があるだろう。

そのほか、昨今の「相対的貧困」による問題や、周囲に助けを求めることができずに子育てに負担を感じるいわゆる「孤育て」についても支援するため、情報の適切な提供と、社会的・経済的状況にかかわらず子どもを生み育てることのできる環境の整備についても規定されている(第3条)。

なお、本法では「保護者の責務」などについても明記された。議員連盟総会においては、親へ過度にプレッシャーをかけることとなるのではないかと意見もあつたものの、やはり一義的には健全な子どもの発達の責任は保護者にある(後述の「児童の権利条約」も同旨)ということ、保護者への支援・バックアップを行うことが行政の役割であると明記することで、最終的に条文化された(第6条)。

②基本方針の策定、実施状況の評価と公表(協会の設置)

本法の目的を達するため、政府(ここでは主に厚労省)は「成育医療等基本方針」により、前述の切れ目のない包括的なサービス提供について、方向性と基本的な事項をあらかじめ定めることとなった。基本方針は閣議決定の体裁を取っているため、それなりの重みを持たせたことになる。また、時代の変化に即したものであるよう、最低で

も6年に1度の見直しを行うこととなった(第11条)。なお、この基本方針を定めるに当たっては、厚労省内に実務・学識経験者を集めた有識者会議「成育医療等協議会」を設置し、諮問することとされている(第17、18条)。

さらに、基本方針の実施状況については、評価義務を課しているほか、年に一度、各種政策の実施状況を公表することとなっている(第10、11条)。過去の同様の例を見ると、おそらく公表の形式は厚労省のホームページ上への掲載(およびプレスリリース)になると思われるが、同法の取りまとめの経緯を踏まえれば、前述の超党派議員連盟にも報告され、活発な意見が交わされることが期待される。

③理念法としての基本的施策の後押し

本法はこのほかに、理念法として後押しすべき基本的施策を列挙している。これらは大別すると、「医療」「保健」「教育・普及啓発」「記録収集等に関する体制(データベース)整備」「行政組織の在り方の検討」である。

このうち、特に教育についての条文の取りまとめ過程では、年齢に応じたヘルスリテラシー(自身の健康保持・増進に関する知識・能力)の獲得や、伝統的な家族観からではなく、科学的にも保護者と子どもの愛着形成が重要であることなどを普及啓発すべきとの議論がなされた(第14条)。この点に関しては、実際に虐待防止や予期せぬ妊娠などへの支援、栄養面での妊産婦サポートを行

うNPOの講話などが議員連盟総会で行われたこともあり、性教育をはじめとして食育など、従来の保健教育に限らない、発達段階に応じた幅広い分野の教育が必要との認識が条文に反映されている。

また、データベースの整備では、従来、学校で収集された健診情報は学校外の医療機関には共有されないなどの課題があり、地域ないし関係機関での連携が重要ではないかとの議論から条文化が行われた。また、子どもが死亡した場合に、その原因情報の収集・活用などを行うデータベースの必要性も規定されている(第15条)。

とりわけ後段については、「CDR(チャイルド・デス・レビュー)」と呼ばれる仕組みであり、広範に子どもの死亡原因を収集・分析することで、虐待死、遊具・育児器具での事故死、保育現場での死亡事故などの減少につなげようというものがある。いわゆる疫学的なアプローチであり、欧米などの一部の先進国では既に採用されている。注視点として、あくまで公衆衛生的に「予期できたはずの死(preventable death)」を防いこうとい

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)。

「成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律」
 によって実現を目指す政策群



出典：参議院議員自見はなこ事務所HP (<http://www.jimihanako.jp/?p=807>)

2. 超党派による議員連盟の意義

冒頭においても述べたが、本法は議員立法である。議員立法は社会的な注目を浴びにくく、一部の例外を除き、そのインパクトが強いとは言いがたい。これは議員立法においては具体的な予算措置や定員確保を規定することが通常難しく、いわゆる「基本法」として一般的な条項が並べられるため、即座に効果が発生するものではないということも関連する。このため、あくまで一般論ではあるが、推進する議員側にとっては「実績づくり」、政策サイドである役所側にとつては「議員へのお

うアプローチであつて、個別の犯人捜しをするというものではない。日本においては、刑事訴訟法によつて規定される捜査情報の取り扱いや関係機関をどこまで限定できるかなど、引き続き検討課題は多いものの、少なくとも必要との方向性が法律で示されたことは重要であろう。特徴的な項目として最後に挙げられるのは、行政組織の見直しの可能性について言及していることである(附則第2条)。法案の取りまとめ過程では賛否両論があつたものの、ワクチンの審査機関の見直しや、現状で厚労省、文科省、内閣府などに分かれている子ども関係行政の一元化(いわゆる「子ども家庭庁構想」)などが議論された。基本法で規定するには具体的であるため、個別の組織名には触れていないが、今後、議員連盟をはじめとして議論の俎上に載せられる可能性がある。

付き合い」になりかねないリスクがある。

一般的な規定が多いという意味においては、成育基本法もこの例に陥るリスクがあるものの、いくつかの理由で筆者は前向きに捉えている。まず、法案の実質的な取りまとめを行った超党派「成育基本法推進議員連盟」の加盟人数にある。19年5月時点において、党派を超えて200人に迫る加盟人数は国会でも珍しい規模であり、この人数だけ見ても役所には無視し難いプレッシャーとなるだろう。

次に、法案の取りまとめに向けて行われた勉強会の頻度・内容が充実していたため、参加議員の問題意識が法案成立までに高まっていったことがある。そもそも18年は痛ましい児童虐待による死亡事案などが続き、国会内における児童虐待防止に向けた意識は急速に高まっていた。これに加え、例えば早期からの性教育の必要性や親への支援などについて、現場を支えるNPOや医療機関などからの講演が法案作成に向けて政策への理解を大いに深めることに貢献したと考えられる。

また、毎年の政策評価、その結果の公表を行うため、議員連盟による継続的なモニタリングを受けることになったことも評価できる。このような政策評価と公表に当たっては、議員連盟に報告することが通例であるが、この際、本法の理念にのっとり、政策横断的な視点で役所の報告をレビューする必要があるだろう。前述した子どもの死因のデータベース化(CDR)、子ども行政の一元

化など、将来の課題に向けた条文についても、定期的に進捗報告の機会が得られたと言えよう。

恥ずかしながら筆者自身、役所時代に関わった際、議員連盟は「お付き合い」であり、具体的に権利義務を設定しない議員立法にさほどの意義があるとは思っていなかった。多くの仕事がある中で、直接に権利利益を設定しない議員立法にあまり関心を持てなかったとも言える。しかし、①超党派で大規模②政策課題への深い理解③継続的なモニタリング——というメリットがそろっている場合には、むしろ役所の縦割りのな性質を乗り越え、本来立法府として期待されている役割を果たすために、議員連盟は有用なツールと言えるのではないだろうか。

3. 今後の政策展開への期待と注意点

厚労省に限って言えば、社会保険庁を解体し、日本年金機構に引き継ぐ社会保険庁改革関連法が07年に成立して以降、主な政策課題は高齢者医療介護、年金をいかに維持するか、ないし「維持できるといかに説明するか」という防衛戦的な意味合いが強かった。そのため、少子化対策などの旗は降ろさなかつたものの、子どもを中心とした政策分野については必ずしも十分な資源を回せていなかったように思われる。

実際、先進国中心に構成される経済協力開発機構(OECD)の統計(3)によれば、国内総生産(GDP)に占める保育関係予算の割合は、スウ

エーデンなどが1・6%と上位を占める一方、日本は0・5%以下で下位に位置している(加盟国平均は0・7%)。また、育児休業期間中の給与補填やひとり親の支援、税の扶養控除などへの公的支出については、英国や北欧諸国など上位国が軒並み3・5%前後であるのに対し、日本は2%程度とやはり比較的下位に位置している(加盟国平均は2・4%)。

この点、昨年来の児童虐待事案、消費税増税による痛感感などにより、良くも悪くも子どもに関する政策への社会の関心は以前よりも高まってきたように思われる。単に公的支出額を増加させるというだけでなく、本法の取りまとめ過程では、「児童は必要な保護・援助を与えられ、健全な発達のために幸福で愛情、理解のある雰囲気の中で成長すべき(4)」と、「児童の権利条約」が謳った

集中力がない子どもは、目什么原因かも？

**子どもの目を
良くする親、
悪くする親、**

平松 類・蒲山順吉[共著]

子どもの目のトラブルを解決し、
不安なく成長できるようにアドバイス。

● A5判・186頁●本体価格1400円(税別)

時事通信社 時事通信出版局

理念の大切さも語られ、あくまで子どもが権利の主体であるべきだとの意見が相次いだ(第1条に反映)。

確かに、具体的な措置を定めていない基本法に意味があるのか、という批判はあり得ると思う。そもそも政策とは本来哲学があつて、それに基づいて個別政策が連なるべきものだが、これまでは時代の流れの中で発生する課題に沿って、各種の法律や予算措置が積み重なってきたように感じられる。その意味では、成育基本法の成立は、乱立した所管と複雑怪奇な予算体系を見直すいい機会になるのではないだろうか。

このような期待がある一方、いくつかの点では注意が必要だ。まず、いかに自治体レベルでの議論を深化していけるかという点だ。また、他の同

多胎育児、8割が「体調不良」―NPO調査

認定NPO法人「フローレンス」は7日、全国が多胎家庭の保護者約1600人に行ったウェブ調査の結果を発表した。77・3%が「睡眠不足・体調不良」となったと答えるなど、負担の重さが印象付けられる結果となった。

自由記述の欄では、昨年1月の愛知県豊田市で三つ子の母親が次男を虐待死させた事件について、「(加害者の)気持ちが分かってしまう」といった声も寄せられた。

この他に、「気持ちが悪すぎ込んだり、落ち

様のテーマの議員連盟や基本法との重複を廃し、その独自の利点を生かしていきけるか。そして何よりも、実効性を持つて同法の精神を施策に反映できるといふことだろう。既に述べたとおり、子どもたちの健全な発育・発達を支援する上では、地域性への配慮や包括的・横断的な主体によるサービス提供が欠かせない。

さらに、医療過疎のような一見関係のない問題も、日本全体で、子どもたちに平等にサービスが提供されるようにするという点では、無視できない課題となる。このため、国レベルでは、自治体にその趣旨をよく理解してもらおうとともに、自治体間で対応にムラが出ないよう支援していく必要があると考える。

成育基本法が成立した第197回臨時国会は会込んだり、子どもに対してネガティブな感情を持ったことはあるか」との質問には、93・2%が「ある」と回答。「ぐっすり眠れる日は一日もない」、「何度、子どもを殺してしまっかも」と思ったことか分からない」といった回答があった。

記者会見した同法人の駒崎弘樹代表理事は、「保育の必要性認定に『多胎であること』を入れるべきだ」と指摘。市区町村に対しても、保育園に多胎児家庭の子どもが入園できるよう、「多胎加算」を導入するよう訴えた。

期が短い上、新たな特定技能枠や入国管理庁の創設などを盛り込んだ出入国管理法改正案をめぐり「大荒れ」の国会であつた。成育基本法の事務局を担った国会議員による根回しの努力が奏功したとはいえ、このような状況にあつても、同法が政局の具とはならず、最終的に成立まで漕ぎ着けたことは、立法府として、包括的・政策横断的な子ども子育て政策の重要性と、社会全体として子どもたちを健全に育てていくのだという意思を改めて示したと言えよう。

(1) 正式名称は「成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律」。条文については衆議院法制局ホームページを参照 (http://www.shugin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-shuhou197.html#hou10)。

(2) この点については、日本小児科医学会の特集 (https://www.jpa-web.org/dcms_media/other/2019seitukuhon.pdf) に詳しく

(3) 出典：OECD Family database (<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>)
OECD - Social Policy Division - Directorate for Employment, Labour and Social Affairs

(4) 筆者要約(条約前文)による。日本語全文は外務省HP (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>) 参照