

## はじめに

2018年12月8日、参議院本会議において「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」(略称：成育基本法)が可決・成立し、2019年12月1日に施行された。成育基本法は、児童福祉法、母子保健法、児童虐待防止法など、これまで個別の法律でバラバラに対応されてきた施策を連携させ、子どもたちの健やかな発育発達を妊娠期から切れ目なくサポートするための包括的な理念法である。

2021年2月9日には、具体的な施策の柱となる「成育医療等基本方針」が閣議決定され、予算措置も含めて具体的な施策が動き出した。性教育を含む健康教育や食育の充実や、母子保健の強化等のほか、子どもの「防げる死」を防ぐためのデータ活用や、予防接種の推進などの様々な展開が大きく期待される。

さらに、成育基本法には行政組織の見直しも規定されている。本年6月15日に設置法が成立し、2023年4月に設置される「こども家庭庁」<sup>1</sup>は、まさに成育基本法の附則にある「政府は、成育医療等の提供に関する施策を総合的に推進するための行政組織の在り方等について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」に基づく施策である。

「こども家庭庁」創設によって目指す目標を端的に言うと、行政の縦割りの弊害を克服して、子ども達への切れ目ない支援を実現するとともに、子ども関係予算を倍増させることである。「こども家庭庁」ができることで、これまで各省の予算のシーリングの範囲内で采配されてきた子ども関係予算を独立して確保し、欧州先進国並みのGDP比3%程度まで高め、母子保健の更なる充実や専門人材の育成を推進して参りたいと考えている。

新たな省庁の誕生に大きな注目が集まっているが、「こども家庭庁」が真に子どもたちのために機能する行政組織となるためには、小児医療に携わる専門家をはじめとする多くの方々の理解と協力、そして時には厳しい批判が必要である。本稿では、筆者が超党派議員連盟事務局長として成育基本法の議員立法に当たった経験と、「こども家庭庁」設置法成立までの取り組みを紹介し、今後の政策を展望する。多くの方々に「こども家庭庁」への理解と関心を深めていただく一助になれば、望外の喜びである。

## 成育基本法の成立

子ども達に必要な医療や福祉の充実を求める「小児保健法」の必要性は25年以上前から産婦人科医、小児科医らを中心に主張されていた。平成18年には日本医師会・乳幼児保健

---

<sup>1</sup>「こども家庭庁」という名称は、様々な議論を経て決定されたが、当事者である子ども達にも読めるよう、平仮名表記となった。本稿では、一般用語としては「子ども」を用いる。

検討委員会の答申において、あるべき法律の姿が具体的に検討されている。

しかしながら、政権与党である自民党においては、伝統的、保守的な価値観から、妊娠、出産、性に関する知識の普及に慎重な声が非常に強く、なかなか議論が進まない状況があった。転機となったのは、2013年に日本医師会副会長であった羽生田俊先生が参議院議員に当選したことだ。医学的知見に基づく丁寧な議論と合意形成にご尽力頂いたことで、2016年に筆者が国会議員になった段階では超党派の議員連盟を結成できる環境が整っていた。

こうした基盤の上に、2018年5月、超党派の議員連盟が設立され、河村建夫会長、羽生田俊会長代行のもと、筆者は事務局長を務めることとなった。その後7回の議員総会を重ねた中で特に印象的だったのは、10代の妊娠では基礎的な性の知識が無いための妊娠であるという実態や、21歳～24歳の妊婦のうち3人に1人が中絶しているというデータを示され、衝撃を受けたことだ。「望まない妊娠」以前の、「知らないが故の妊娠」であり、性教育の必要性を痛感した。望まない妊娠は児童虐待にもつながる。こうした議論は、伝統的な価値観の影に隠れて、これまで議論の俎上に登ることも難しかったが、医療者が中心となり超党派で取組み、性、生命、家族、社会のあり方に政治が責任を持つことについて、徐々に合意形成できたことは大きな成果である。2018年12月に議員立法で成育基本法が成立し、同法に基づいて2021年2月に閣議決定された具体的な施策の基本方針でも、性教育や食育の充実、母子保健の強化等、子どもの死因を分析して再発防止につなげる仕組み(チャイルド・デス・レビュー＝CDR)や、予防接種の推進、学校健診の充実などが規定された。

### 行政組織の在り方の見直しについて

成育基本法成立と基本方針策定によってさまざま施策が大きく進展したことは、大変喜ばしいことである。しかし、真に子どもを中心に据えた政策を進めるうえで最大の困難は、行政の縦割りであった。子ども政策は様々な省庁が行っているが、国の子ども政策の責任者がおらず、各省庁や自治体との連携も不十分で、制度や所管の谷間が数多く存在していた。

例えば、幼稚園は文部科学省、保育園は厚生労働省、認定こども園は内閣府と所管が分かれており、それぞれのニーズに応じて施設類型を選べることは好ましいことであるが、事故防止など安心安全に係る対策や、小学校入学時点での学力など、各省バラバラの対応ではなく、一貫性が求められる。また、塾や習い事は経済産業省の所管だが、新型コロナの感染対策やDBS(こどもと日常的に接触のある職につく際、性犯罪等の前歴がないことの証明を求める仕組み)など、教育・保育現場と足並みを揃えた対応が必要である。こどもに関するデータも、一元的に把握することで必要な施策が速やかに実施されることに繋がる。

行政の縦割り解消にむけて、成育基本法の附則に「政府は、成育医療等の提供に関する施策を総合的に推進するための行政組織の在り方等について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と書き込んだ。これが、一般の「こども家庭庁」設置に向けた議論の法的根拠であるが、2018年の立法当時、子どものための省庁を作ることなど現実的な話ではなく、理念として一応書き込んだものと捉え

る向きもあった。しかし、筆者はその必要性を確信していた。その後 2019 年から 2020 年にかけて筆者は厚生労働大臣政務官を拝命し、新型コロナウイルス感染症という未曾有の事態の対処に忙殺されることとなったが、与党議員を主な対象として子どもたちのための行政組織の見直しに関する理解を広めることは不断に継続した。文科系、厚労系、行政改革系など大臣経験者も含む自民党内の多くの国会議員に説明・相談に伺う中で、待機児童問題、いじめ、児童虐待、親の所得による学力格差など子ども達を巡る今日の問題が深刻であり、何とかしなければという想いは、誰もが共有していることがわかった。行政組織の縦割りを乗り越える新たな省庁の創設について、総論では反対する意見はなかった。また、コロナ対策の中で、妊婦や子どもの視点が抜け落ちていることも実感した。そのため、感染の不安に基づく休暇制度の整備（母性健康管理措置）や、妊婦の PCR 無償化に取り組んだほか、子どものいる場所によって所管が異なる（幼稚園・学校＝文部科学省、保育園＝厚生労働省、認定こども園＝内閣府、塾・習い事＝経済産業省）コロナ対策の整備にも取り組んだ経験から、「こども家庭庁」の必要性をより一層強く確信した。

#### 「こども家庭庁」創設に向けた勉強会の発足と第一次提言取りまとめ

2021 年 2 月 2 日、自民党国会議員有志による「Children First の子ども行政のあり方勉強会」（以下、「勉強会」と呼ぶ）を立ち上げた。志を同じくする山田太郎参議院議員と筆者が共同事務局をつとめ、木原誠二衆議院議員、牧原秀樹衆議院議員の 2 人を代表世話人として、若手国会議員の呼びかけでスタートした。

勉強会では、専門家に加えて当事者の声を聞くことをコンセプトに据えて回を重ねた。自治体として先進的な取り組みを進める首長、産後ケアに取り組む医師や助産師のほか、被虐待児の主治医、児童虐待サバイバー、保育・学校事故遺族など、当事者の方々からの訴えはいずれも重要な指摘ばかりで、出席した国会議員からも認識を新たにしたいという声もいくつも寄せられた。私自身も、「子ども」と「家庭」は必ずしもセットではないという虐待サバイバーの方のお話や、医療的ケア児がこれまで「障害者」として大人と一括されていて、通学支援や訪問授業などが不十分で、憲法で保障された子どもの「教育を受ける権利」が実現されていないという指摘には、真の Children First＝こども中心とは何かを考えさせられ、大きな示唆を頂いた。

また、一般の方々からも広く意見を募るため、ウェブを活用して 2021 年 2 月に「Children First の子ども行政に関する要望アンケート」を実施したところ、2 週間で約 1 万 8,000 人の方々から 4 万 8,000 件以上の声が寄せられた。回答者の 8 割が女性であり、そのうちでも 30 代と 20 代が特に多く、これまで政治に声が届きにくかった層からの聴き取りができた。そこには、教育費など子育てにかかる負担が大きいという声をはじめ、保育と教育の質、妊娠・出産への支援、相談窓口が一本化されておらずたらい回しにされる、不妊治療に至る前に妊娠適齢期などの性教育をして欲しかった等、やり場のない不満、子育て世代に共通する具体的かつ切実な声が数多く寄せられた。

こうした切実な声に応えるためにも、「こども家庭庁」を創設し、国の府省庁間の縦割りを打破するとともに、国・都道府県・市区町村の「横割り」、さらには子どもの年齢で所管が変わる「年代割り」も乗り越えた行政のあり方を実現しなければならないという想いで、8回の勉強会を重ね、2021年3月19日に第一次提言を取りまとめた。第一次提言は、①専任の所管大臣によって率いられる「こども庁」（※当時の標記）の創設、②子ども・子育て関係支出の対GDP比を倍増、③行政の縦割りを克服し府省庁横断の一貫性を確保するため、「こども庁」には総合調整、政策立案、政策遂行の強い権限をもたせること、以上を柱に、子どもの医療・保健・療育・福祉・教育を一元的に所管する省庁の創設を求めている（図1参照）。

なお、本勉強会の特色の一つとして、全ての記録を公開しているということがある。特設サイトでこれまでの資料や提言、アンケート結果が全て見られる他、メールアドレスを登録頂いた地方議会議員や団体にはオンライン参加のアドレスも毎回送っている。本稿の読者にも是非ご覧頂きたい。

#### 総理大臣への申入れと、党、政府での検討会議発足へ

2021年4月1日、菅義偉総理大臣（当時）への第一次提言申入れを、総理官邸で行った。菅総理大臣からは、直前の自民党大会で「私自身なんとしても進めたいのが未来を担う子供たちのための政策です。これはまさに政治の役割だと思っています。子供が生まれ、育ち、学んでいく。その1つ1つに光を当てて前に進めていきます」と演説した際の原稿を頂き、実現に向けた力強い意思をお示し頂いた上で、まずは党内で議論を進めるようにと、同日中に総裁直属の検討機関を設置するよう二階俊博幹事長（当時）に指示があった。その結果、4月13日に自民党『「こども・若者」輝く未来創造本部』（以下、「創造本部」と呼ぶ）が立ち上がり、筆者も役員に名を連ねることとなった。

創造本部での議論と並行して、引き続き勉強会としても活動を継続してさらに10回を重ねた。その過程で、現場を知る地方議会議員を対象とするウェブアンケートも実施し、2021年5月14日から21日までの10日間で132人、112議会の地方議員から回答が寄せられ、自治体や現場が抱える子ども政策についての実態や問題意識が集約された。そして、創造本部としての意思決定に先だて、2021年5月28日に勉強会の二次提言を取りまとめた。

二次提言では、妊娠期の子どもから大人になるまでを対象として、愛育（愛着形成を基盤にすくすく健やかに育つ）、育成（人格形成・個性の形成でのびのび学び活動する）、成育（自己表現し、周囲と連携しながらたくましく生きていく力）の3つを政策の柱に据えることを子ども政策のグランドデザインとして描いた（図2参照）。

2021年6月3日には、勉強会の2度にわたる提言を踏襲した内容で、党の創造本部から政府に向けた『「こどもまんなか」改革の実現に向けた緊急決議』を取りまとめた。この決議により、これまで議員有志の勉強会で目指していた新たな省庁の設置について、「強力な総合調整機能を有する行政組織として、こども庁（仮称）を創設すること」と、自民党とし

での公式な文書に初めて盛り込まれた。その後、2021年6月18日に政府において閣議決定された次年度予算の骨格となる「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）にも、新たな行政組織の創設に向けて早急に検討に着手することが盛り込まれ、政府内に加藤勝信内閣官房長官（当時）をヘッドとする検討会議が発足した。

### 自民党総裁選を経て設置法案の成立へ

党、政府での検討と並行して、勉強会としてもしっかりと議論を深め、政策をブラッシュアップすべく、引き続き有識者からのヒアリングを重ねるとともに、アンケート第三段として、行政の現場を担う地方公務員からの声を募った。7月6日から8月22日の実施期間中、303名の都道府県・市区町村職員から回答があり、地方や人口規模は様々であるものの共通して強く訴えがあったのは、予算と人員の不足であった。また、同内容の事務連絡が複数の省庁から発出されることや、保育園（厚生労働省）と幼稚園（文部科学省）で3歳児のマスク着用に関するガイドラインが異なり現場に混乱が生じているなどの指摘もあった。

また、勉強会に参加登録をしている地方議会議員とのオンラインでの意見交換会も重ね、長屋光征岐阜県議会議員を代表世話人とする「Children First の子ども行政のあり方勉強会 地方議員連絡会」として国に対して「こども家庭庁」設置を求める要望書を取りまとめるなど、政策を前に進める上で大きな後押しとなった。

全国知事会においても、三日月大造滋賀県知事をリーダーとする次世代育成支援対策プロジェクトチームが子ども行政を一元的に扱う省庁の創設を含む国への提言「チルドレン・ファースト社会を構築するための緊急提言」を取りまとめるなど、自治体からの「こども家庭庁」への期待がかつてなく高まってきた。三日月大造知事には、勉強会にも講師として来て頂き、国と地方が一体となって子ども政策を進めていくことの重要性を熱く語って頂いた。

2021年9月3日、「こども家庭庁」創設に向け多大なご尽力を頂いていた菅義偉総理が次期自民党総裁選に出馬しない意向を明らかにしたことで、世間の話題は総裁選の行方一色となった。しかし、「こども家庭庁」創設を巡る動きは、中央政界のみならず地方自治体も巻き込む形で政局に左右されない大きなうねりとなっていた。

次期総理・総裁にも「こども家庭庁」創設とこども政策の充実を力強く進めて頂きたいという思いから、自民党総裁選最中の9月22日、岸田文雄、河野太郎、野田聖子、高市早苗各総裁候補を勉強会に招き、「こども政策公開討論会」を開催した（高市候補のみビデオ出演）。各候補からそれぞれこども政策への所見を表明頂いたほか、事前に質問項目を伝えてマルバツ回答形式で実施した質疑では、「こどもに関する予算、家族関係支出を倍増すべきである」、「こども政策を所管する専任大臣を置き、強い権限を与えるべきである」、「自民党の地方組織と連携をとってこども政策を進めていくべきである」に対し、候補者全員がマルと回答した。

また、平井伸治全国知事会会長からも、「こども家庭庁」創設に向けた力強いメッセージ

を頂いた。全国知事会国民運動本部では、「自民党総裁選立候補者に対する提言」として、新型コロナウイルス感染症対策や経済対策と並んで「こども家庭庁」創設を求めており、勉強会を進める上でも大変なお力添えを賜った。さらに、427名の自民党地方議会議員による総裁候補への要望もあり、大変有意義な機会となった。

2021年9月29日、岸田文雄自民党新総裁が選出され、10月4日には臨時国会で内閣総理大臣に指名された。野田聖子衆議院議員も少子化・こども政策担当大臣として入閣した。岸田文雄総理は、10月12日の衆議院本会議で、「子ども目線に立ち、縦割りを排した行政を進めていく想いに何ら変わりはない」と、来年の通常国会への関連法案提出を念頭に進めていく意向を示した。

その後、11月29日には政府内の有識者会議が報告書を取りまとめ、これに基づいて12月21日に閣議決定された「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」では、「こどもの視点で、こどもを取り巻くあらゆる環境を視野に入れ、こどもの権利を保障し、こどもを誰一人取り残さず、健やかな成長を社会全体で後押しする。そうしたこどもまんなか社会を目指すための新たな司令塔として、こども家庭庁を創設する」と明記された。

その後、内閣提出法案として「こども家庭庁設置法案」が国会提出されることとなり、政府与党一体の原則<sup>2</sup>のもとで自民党『「こども・若者」輝く未来創造本部』においても内容が練られ、2022年2月25日の閣議決定を経て、6月15日、参議院本会議において成立を見た（図3参照）。また、同時に議員立法によって「こども基本法案」も成立した。内閣提出法案である設置法が、行政組織の機構や権限、役割等について規定しているのに対し、議員立法である基本法では、子ども達が日本国憲法および児童の権利条約の精神に則って健やかに成長できる政策の推進について理念を示している（図4）。

## 今後の展望

設置法では、内閣府の外局としてこども政策を一元的に扱う司令塔である「こども家庭庁」が設置され、直接の所管以外についても他省庁への勧告権を持つ担当大臣が置かれる。

筆者が2016年に初めて国会に議席を得て、成育基本法の成立に向けて歩み出した頃、子どものための省庁ができるなど誰が思ったことだろうか。勧告権という強い権限を持つ担当大臣と、独自の予算を持つ「こども家庭庁」が2023年4月に発足することは、まさに感無量である。予算獲得や、勧告権の適切な運用など、理念を現実の政策に反映させるため、着実に歩みを進めていかなければならない。

永年の省庁の縦割りを打破することが本当にできるのか。一朝一夕には叶わないことも多いだろう。だからこそ、筆者はこれからも勉強会を継続し、地方議会議員や有識者、そし

---

<sup>2</sup> 議院内閣制においては、政府の政権基盤は国会における与党にあり、政府提出法案であっても与党の賛成がなければ成立しないことから、閣議決定に先だって自民党の政務調査会（部会）や総務会での審査を経る必要がある。

て何より子ども達自身の声を大切にしながら、国会議員の使命である行政監視機能を果たし、「こども家庭庁」を時に厳しく時に温かく、「省」への格上げも視野に育てて参りたい。

キーワード：成育基本法、こども家庭庁

著者名：自見はなこ

所属：参議院議員

#### サマリー

2018年に議員立法で成立した成育基本法には、行政組織のあり方の見直しが規定されている。わが国の子ども政策は、様々な省庁が行っているが、国の子ども政策の責任者がおらず、各省庁や自治体との連携も不十分で、制度や所管の谷間が数多く存在していた。行政の縦割りの弊害を乗り越え、子ども政策を一元的に所管する「こども家庭庁」設置法が成立し、2023年4月に設置されることとなる。

筆者は、超党派議員連盟の事務局長として成育基本法の議員立法に携わった後、「こども家庭庁」創設に向けた議員勉強会を立ち上げ、提言を取りまとめ、党内、次いで政府内の検討会議設置を経て、今般の設置法成立に至るまで議論を重ねてきた。

これら一連の経緯を解説し、「こども家庭庁」の役割や今後の政策を展望する。