

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	こども家庭庁の創設とこども基本法の成立
著者 / 所属	上田 倫徳 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	450号
刊行日	2022-10-3
頁	26-43
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20221003.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

こども家庭庁の創設とこども基本法の成立

上田 倫徳

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 法案提出に至る経緯・背景及び審議経過
 - (1) 設置法案及び整備法案の提出に至る経緯・背景
 - (2) 基本法案の提出に至る経緯・背景
 - (3) 審議経過
3. 法案の概要
 - (1) 設置法案及び整備法案
 - (2) 基本法案
4. 主な国会論議及びその後の動き
 - (1) こども家庭庁の創設及び基本法案の意義
 - (2) こども家庭庁の役割、体制等
 - (3) 幼保一元化が行われなかった理由
 - (4) こども家庭庁が取り組む主な政策
 - (5) 児童の権利に関する条約関連
 - (6) 予算及び財源
5. おわりに

1. はじめに¹

第208回国会（常会）において、子供政策の新たな司令塔となるこども家庭庁を創設するための「こども家庭庁設置法案」（閣法第38号。以下「設置法案」という。）及び「こども家庭庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」（閣法第39号。以下「整備法案」という。）の2法案が政府から、また、こども施策²に関する基本理念や施策の基本となる事項等を定める「こども基本法案」（衆第25号。以下「基本法案」という。）が自由民主党

¹ 本稿は令和4年9月16日までの情報を基に執筆している（URLの最終アクセス日はいずれも同日）。また、本稿における「子供」の表記については、国会会議録も参考に、原則として漢字表記を用いるが、法律や政策の名称などに「こども」や「子ども」の表記が使用されているものに係る場合はこの限りではない。

² こども基本法案におけるこども施策の定義については脚注24参照。

及び公明党から提出され、いずれも令和4年6月15日に成立した（令和4年法律第75号、第76号及び第77号）³。

本稿は、法案の提出に至る経緯・背景及び審議経過、法案の概要並びに主な国会論議及びその後の動きについて整理したものである。

2. 法案提出に至る経緯・背景及び審議経過

（1）設置法案及び整備法案の提出に至る経緯・背景

子供政策は、内閣府の子ども・子育て本部が子ども・子育て支援や少子化対策について、内閣府政策統括官（政策調整担当）が青少年の健全な育成や子どもの貧困対策について企画立案・総合調整事務等を担うほか、文部科学省、厚生労働省等、各府省庁がそれぞれ所管する政策を行うなど、政府を挙げて取り組まれてきた⁴。他方、**図表1**のように、子供を取り巻く状況については深刻なものとなっている。

図表1 子供を取り巻く状況に関する指標

	5年前の値	最新の値
合計特殊出生率	1.44（平成28年）	1.30（令和3年）
出生数	977,242人（平成28年）	811,622人（令和3年）
20歳未満の自殺者数	520人（平成28年）	750人（令和3年）
児童相談所における児童虐待相談の対応件数	103,286件（平成27年度）	205,044件（令和2年度）
小中学校における不登校者数	125,991人（平成27年度）	196,127人（令和2年度）
いじめの重大事態件数	314件（平成27年度）	514件（令和2年度）

（出所）各種統計等に基づき筆者作成

こうした問題に対応すべく、政府は令和3年6月18日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2021」において、「年齢による切れ目や省庁間の縦割りを排し、子供の権利を保障し、子供の視点に立って、各ライフステージに応じて切れ目ない対応を図るとともに、困難を抱える子供への支援等が抜け落ちることのないような体制を構築することとし、こうした機能を有する行政組織を創設するため、早急に検討に着手する」旨の方針を示した⁵。これを踏まえ、政府は7月7日から「こども政策の推進に係る作業部会」⁶（以下「作業部会」という。）を開き、新たな行政組織の創設に向けた検討を開始した。また、9月16日から「こども政策の推進に係る有識者会議」⁷を開き、子供をめぐる様々な課題に適切に

³ 公布はいずれも6月22日、施行は令和5年4月1日である。

⁴ 各府省庁が取り組んでいる子供政策については、上田倫徳「子供及び若者に関する施策の現状」『立法と調査』No. 440（令3.11）14～28頁参照。また、これまでの子供に関する新たな行政組織の創設に関する議論については、石川怜「子供に関する施策を総合的に推進するための新たな国の行政機関の創設に関する議論の整理－いわゆる「こども庁」（仮称）構想を題材として－」『立法と調査』No. 440（令3.11）3～13頁参照。

⁵ 「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令3.6.18）18頁

⁶ 内閣官房副長官（事務）を座長とし、内閣官房及び内閣府、文部科学省、厚生労働省を含む10府省庁の大臣官房長等を構成員とする。

⁷ 清家篤氏（日本私立学校振興・共済事業団理事長、慶應義塾学事顧問）を座長とし、座長を含む6名の構成員及び18名の臨時構成員から成る。

対応するための子供政策の方向性について検討を開始した。同有識者会議は11月29日、子供政策の基本理念や今後取り組むべき具体的政策について、「こども政策の推進に係る有識者会議報告書」（以下「有識者会議報告書」という。）を取りまとめた。そして、作業部会は12月2日に「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針（原案）～こどもまんなか社会⁸を目指すこども庁の創設～」を取りまとめた。

その後、政府・与党内で検討が行われた結果、政府は12月21日に「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針～こどもまんなか社会を目指すこども家庭庁の創設～」(以下「基本方針」という。)を閣議決定した。基本方針は、こども家庭庁の機能、体制、所掌事務、創設に向けたスケジュールのほか、こども家庭庁が所管することとなる法律等を示した。なお、新たな行政組織の名称について、12月2日の原案時点ではこども庁とすることが想定されていたが、こども家庭庁へと変更されている。

基本方針を踏まえ、政府は設置法案及び整備法案を令和4年2月25日に閣議決定し、同日、衆議院に提出した。

（2）基本法案の提出に至る経緯・背景

我が国が平成6年に児童の権利に関する条約を批准してから、既に25年以上が経過している。政府は、条約に定められた子供の権利の実現のために既に措置を講じており、新たな立法措置等は必要ないとの立場であった。しかし、(1)のように子供を取り巻く状況の深刻さもあり、子供の権利に関する施策を幅広く整合性を持って実施するため、包括的な基本法を制定するべきとの意見が根強くあった⁹。

有識者会議報告書においては、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、虐待、いじめなどの子供への権利侵害を防ぎ、子供の権利を保障するとともに、子供の発達段階に応じた意見の尊重・反映により、子供の最善の利益の実現を図るため、子供に関する全ての政策の基盤となる「こども基本法（仮称）」の制定について検討が求められる旨が提言されていた¹⁰。他方、基本方針では、基本法の制定について言及されなかった。この点について問われた野田国務大臣（こども政策担当）は、「子供基本法の動きというのは超党派で昔からされており、立法府の方で議連や勉強会が開かれていた。今国会において与野党からそれぞれ基本法案が提出されたのは（(3)参照）、そういった経緯を踏まえてだと思いが、政府において子供基本法の検討はしていない」旨答弁した¹¹。

こうした背景の下、自由民主党及び公明党は、令和4年4月4日、基本法案を衆議院に提出した¹²。

⁸ 岸田内閣総理大臣は、こどもまんなか社会とは「常に子供の最善の利益を第一に考え、子供に関する取組、政策が我が国社会の真ん中に据えられる社会のことである」旨答弁した（第208回国会衆議院本会議録第21号9頁（令4.4.19））。

⁹ これまでの子供基本法に係る議論については、竹内健太「子どもの権利に関する基本法の制定に向けた動き」『立法と調査』No.440（令3.11）29～41頁参照。

¹⁰ 「有識者会議報告書」25頁

¹¹ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第21号19頁（令4.4.22）

¹² 提出に至る過程について、立憲民主党・無所属の堤衆議院議員は、衆議院本会議において基本法案に対し賛成の立場から討論を行う中で、「本法案については、当初、与野党協議の場が置かれ、共同で立案作業に当

(3) 審議経過

衆議院では、設置法案、整備法案及び基本法案に加え、「子どもの最善の利益が図られるための子ども施策の総合的かつ計画的な推進に関する法律案」¹³（衆第8号。提出会派：立憲民主党・無所属）及び「子ども育成基本法案」¹⁴（衆第27号。提出会派：日本維新の会）の5法案について、4月19日の本会議において一括して趣旨説明聴取及び質疑が行われ、内閣委員会に付託された。同委員会において政府（内閣総理大臣を含む。）及び衆法の提出者に対する質疑のほか、参考人質疑¹⁵、厚生労働委員会との連合審査会が行われた。5月13日に質疑を終局した後、設置法案、整備法案及び基本法案がそれぞれ可決された¹⁶。5月17日の衆議院本会議において3法案が可決され、参議院に送付された。

参議院では、5月18日の本会議において設置法案及び整備法案の趣旨説明聴取及び質疑が行われ、その後設置法案、整備法案及び基本法案は内閣委員会に付託された。同委員会において政府（内閣総理大臣を含む。）及び基本法案の提出者に対する質疑のほか、参考人質疑¹⁷、厚生労働委員会との連合審査会が行われた。なお、法案の審査に先立ち、子育て関連施設等の視察が行われた¹⁸。6月14日に質疑を終局した後、3法案が可決され、翌15日の本会議において可決、成立した。

衆参の内閣委員会において、設置法案及び整備法案に対する附帯決議並びに基本法案に対する附帯決議がそれぞれ付された¹⁹。

3. 法案の概要

(1) 設置法案及び整備法案

設置法案は、こども家庭庁の所掌事務、組織等について定めるものであり、整備法案は

たった」旨発言している（第208回国会衆議院本会議録第27号2頁（令4.5.17））。

¹³ 「子ども省」の創設、「子どもコミッショナー」の設置等を主な内容とする。概要は<[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/208hou8siryou.pdf/\\$File/208hou8siryou.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/208hou8siryou.pdf/$File/208hou8siryou.pdf)>（衆議院法制局HP）を参照。

¹⁴ 「教育子ども福祉省」の創設、「子ども育成会議」の設置等を主な内容とする。概要は<[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/208hou27siryou.pdf/\\$File/208hou27siryou.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/208hou27siryou.pdf/$File/208hou27siryou.pdf)>（衆議院法制局HP）を参照。

¹⁵ 参考人として、古賀正義君（中央大学文学部教授）、土肥潤也君（NPO法人わかものまちな事務所長・一般社団法人トリナス代表理事・一般社団法人Next Commons Lab 理事）、野村武司君（日本弁護士連合会子どもの権利委員会幹事・子どもの権利条約総合研究所副代表・東京経済大学教授・東京都中野区子どもの権利救済委員・国立市子どもの人権オンブズマン・スーパーバイザー・前・西東京市代表子どもの権利擁護委員）、末富芳君（日本大学文理学部教授）を招致した（4月28日）。

¹⁶ 衆第8号、衆第27号、立憲民主党・無所属提出の設置法案に対する修正案についてはそれぞれ否決された。修正案は<[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/208shullan.pdf/\\$File/208shullan.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/208shullan.pdf/$File/208shullan.pdf)>（衆議院法制局HP）を参照。

¹⁷ 参考人として、清原慶子君（杏林大学客員教授・ルーテル学院大学客員教授・前三鷹市長）、泉房徳君（明石市長）、中嶋哲彦君（名古屋大学名誉教授・愛知工業大学教授）を招致した（6月7日）。

¹⁸ 「まちのこども園 代々木公園」及び「認定NPO法人キッズドア・茅場町」への視察を行った（5月12日）。

¹⁹ 衆議院内閣委員会における設置法案及び整備法案に対する附帯決議（5月13日）<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naikaku18F348CEE16E949D49258844000127FD.htm>、参議院内閣委員会における設置法案及び整備法案に対する附帯決議（6月14日）<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/f063_061401.pdf>、衆議院内閣委員会における基本法案に対する附帯決議（5月13日）<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naikaku5E0A24AA554B44649258844000152B2.htm>、参議院内閣委員会における基本法案に対する附帯決議（6月14日）<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/208/f063_061403.pdf>

関係法律について所要の規定の整備を行うものである。その概要は以下のとおりである。

ア こども家庭庁の設置、任務及び所掌事務

こども家庭庁は、内閣府の外局²⁰として設置される（設置法案第2条第1項）。その任務は、こども²¹が自立した個人としてひとしく健やかに成長することのできる社会の実現に向け、子育てにおける家庭の役割の重要性を踏まえつつ、こどもの年齢及び発達の程度に応じ、その意見を尊重し、その最善の利益を優先して考慮することを基本とし、こども及びこどものある家庭の福祉の増進及び保健の向上その他のこどもの健やかな成長及びこどものある家庭における子育てに対する支援並びにこどもの権利利益の擁護に関する事務を行うとともに、当該任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることである（設置法案第3条）。

こども家庭庁の所掌事務は、関係府省庁からこども家庭庁に移管される事務²²のほか、こども家庭庁が新規に取り組む事務があり、こども家庭庁自ら実施する事務（分担管理事務）と内閣の重要政策に関する事務（内閣補助事務）に分かれている（設置法案第4条）。その内容は図表2を参照されたい。

図表2 こども家庭庁の所掌事務（こども家庭庁設置法第4条）

移管元 府省庁 (※)	事務内容
	分担管理事務（第1項）
【新規】	小学校就学前のこどもの健やかな成長のための環境の確保及び小学校就学前のこどものある家庭における子育てに関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進（第1号）
内閣府	子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）の規定による子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援（同法第69条第1項の規定による拠出金の徴収に関するものを除く。）（第2号）
内閣府	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成18年法律第77号）に規定する認定こども園に関する制度（第3号）
厚生労働省	こどもの保育及び養護（第4号）
【新規】及び 厚生労働省	こどものある家庭における子育ての支援体制の整備並びに地域におけるこどもの適切な遊び及び生活の場の確保（第5号）
厚生労働省	こどもの福祉のための文化の向上（第6号）
厚生労働省	母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の福祉の増進（第7号）
厚生労働省	第4号から第7号までに掲げるもののほか、こども、こどものある家庭及び妊産婦その他母性の福祉の増進（第8号）
【新規】	こどもの安全で安心な生活環境の整備に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進（第9号）
文部科学省	独立行政法人日本スポーツ振興センターが行う独立行政法人日本スポーツ振興センター法（平成14年法律第162号）第15条第1項第7号に規定する災害共済給付（第10号）
内閣府	青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（平成20年法律第79号）第8条第1項に規定する基本計画の作成及び推進（第11号）
厚生労働省	こどもの保健の向上（児童福祉法（昭和22年法律第164号）の規定による小児慢性特定疾病医療費の支給等に関するものを除く。）（第12号）
厚生労働省	妊産婦その他母性の保健の向上（第13号）
厚生労働省	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（平成30年法律第104号）第11条第1項に規定する成育医療等基本方針の策定及び推進（第14号）
厚生労働省	旧優生保護法に基づく優生手術等を受けた者に対する一時金の支給等に関する法律（平成31年法律第14号）の規定による一時金の支給等（第15号）
厚生労働省	こどもの虐待の防止（第16号）

²⁰ 内閣府の外局とは、内閣府本府（内局）に対する概念であり、内閣府の長としての内閣総理大臣の統括の下に置かれながら、内閣府本府とは異なる一定の独立性を有する組織とされている。

²¹ 心身の発達の過程にある者と定義されており（第3条第1項）、基本法案第2条第1項でも同様に定義されている。

²² 基本方針8頁及び9頁では「こども家庭庁の設置に当たって、内閣府子ども・子育て本部、厚生労働省子ども家庭局等を廃止する」と記載されていた。整備法案第43条により子ども・子育て本部は廃止され、その所掌事務はこども家庭庁に移管される（図表2参照）。子ども家庭局は厚生労働省組織令（平成12年政令第252号）に基づき設置されており、今後同局を廃止するため、同政令の改正が見込まれる。

【新規】	いじめ防止対策推進法（平成25年法律第71号）の規定によるいじめの防止等に関する相談の体制その他の地域における体制の整備（第17号）
【新規】	第16号及び第17号に掲げるもののほか、こどもの権利利益の擁護（他省の所掌に属するものを除く。）（第18号）
【新規】	こども基本法（令和4年法律第77号）第9条第1項に規定するこども大綱の策定及び推進（第18号の2）
内閣府	少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）第7条第1項に規定する大綱の策定及び推進（第19号）
内閣府	子ども・若者育成支援推進法（平成21年法律第71号）第8条第1項に規定する子ども・若者育成支援推進大綱の策定及び推進（第20号）
内閣府	前号に掲げるもののほか、子ども・若者育成支援（子ども・若者育成支援推進法第1条に規定する子ども・若者育成支援をいう。第2項第3号において同じ。）に関する関係行政機関の事務の連絡調整及びこれに伴い必要となる当該事務の実施の推進（第21号）
内閣府	子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年法律第64号）第8条第1項に規定する大綱の策定及び推進（第22号）
内閣府	大学等における修学の支援に関する法律（令和元年法律第8号）の規定による大学等における修学の支援に関する関係行政機関の経費の配分計画（第23号）
—	こども、こどものある家庭及び妊産婦その他母性に関する総合的な調査（第24号）
—	所掌事務に係る国際協力（第25号）
—	政令で定める文教研修施設において所掌事務に関する研修を行うこと（第26号）
—	第1号から第26号までのほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づきこども家庭庁に属させられた事務（第27号）
内閣補助事務（第2項及び第3項）	
	行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務（内閣官房が行う内閣法（昭和22年法律第5号）第12条第2項第2号に掲げる事務を除く。）（第2項）
【新規】	こどもが自立した個人としてひとしく健やかに成長することのできる社会の実現に向けた基本的な政策に関する事項（第1号）
内閣府	結婚、出産又は育児に希望を持つことができる社会環境の整備等少子化の克服に向けた基本的な政策に関する事項（第2号）
内閣府	子ども・若者育成支援に関する事項（第3号）
—	特定の内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務（第3項）

（※）移管元府省庁は、内閣府設置法（平成11年法律第89号）、文部科学省設置法（平成11年法律第96号）及び厚生労働省設置法（平成11年法律第97号）の規定があるものについては当該省庁名を、こども家庭庁が新規に取り組むものについては【新規】と記載している。なお、「—」は各府省庁設置法に同様の規定があるものである。

（出所）筆者作成

イ こども家庭庁の関係大臣及び組織

（ア）主任の大臣及び内閣府特命担当大臣

こども家庭庁は内閣府の外局として設置されるため、主任の大臣は内閣府設置法第6条に基づき内閣総理大臣となる。また、こども家庭庁の設置に伴い、少子化対策担当の内閣府特命担当大臣に替えて、こども家庭庁の所掌事務を掌理する内閣府特命担当大臣（以下「こども政策担当大臣」という。）が内閣府に置かれる（整備法案第43条）。こども政策担当大臣は、他の内閣府特命担当大臣と同様に、その掌理する内閣補助事務の遂行のため、関係行政機関の長に対する勧告権等を有する。

（イ）こども家庭庁の長

こども家庭庁の長はこども家庭庁長官とされ（設置法案第2条第2項）、所掌事務の遂行のため、関係行政機関の長に対し、資料の提出等を求めることができる（設置法案第5条）。

（ウ）官房及び局

こども家庭庁に置かれる官房及び局の数は3以内と定められており（設置法案第9条第2項）、官房及び局の設置及び所掌事務の範囲は政令で定められる（内閣府設置法第53条第4項）。なお、基本方針において、こども家庭庁に企画立案・総合調整部門、成育部門、支援部門の3部門を置くことが記載されていた²³。

²³ 「基本方針」9頁～17頁。令和5年度機構要求においても、企画立案・総合調整部門、成育部門、支援部門

(エ) 審議会等

こども家庭庁に、子供政策に関する重要事項の調査審議等を行うこども家庭審議会が置かれる（設置法案第6条第1項及び第7条）。こども家庭審議会には、内閣府子ども・子育て会議及び厚生労働省の関係審議会等の機能が移管される（整備法案第33条、第39条、第43条及び第45条）。

また、厚生労働省からこども家庭庁に、旧優生保護法一時金認定審査会が移管される（設置法案第6条第2項、整備法案第40条及び第45条）。

なお、こども家庭庁には以上の審議会等のほか、特別の機関としてこども政策推進会議が置かれる（(2)エ参照）。

ウ 検討規定

政府は、本法律の施行後5年を目途として、小学校就学前のこどもに対する質の高い教育及び保育の提供その他のこどもの健やかな成長及びこどものある家庭における子育てに対する支援に関する施策の実施の状況を勘案し、これらの施策を総合的かつ効果的に実施するための組織及び体制の在り方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所要の措置を講ずるものとされた（設置法案附則第2項）。

(2) 基本法案

基本法案は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、こども施策²⁴を総合的に推進することを目的（第1条）とするものであり、その概要は以下のとおりである。

ア 基本理念

こども施策の基本理念として、全てのこどもについて、①個人として尊重されること・基本的人権が保障されること・差別的取扱いを受けないようにすること、②適切に養育されること・生活を保障されること・愛され保護されること等の福祉に係る権利が等しく保障されるとともに、教育基本法（平成18年法律第120号）の精神にのっとり教育を受ける機会が等しく与えられること、③年齢及び発達に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会・多様な社会的活動に参画する機会が確保されること、④年齢及び発達に応じて、意見の尊重、最善の利益が優先して考慮されることが規定された²⁵。また、⑤こどもの養育は家庭を基本として行われ、父母その他の保護者が第一義的責任を有するとの認識の下、十分な養育の支援・家庭での養育が困難なこどもの養育環境の確保、⑥家庭や子育てに夢を持ち、子育てに伴う喜びを実

の1官房・2局体制が要求されている。

²⁴ こども施策とは、①新生児期、乳幼児期、学童期及び思春期の各段階を経て、おとなになるまでの心身の発達の過程を通じて切れ目なく行われるこどもの健やかな成長に対する支援、②子育てに伴う喜びを実感できる社会の実現に資するため、就労、結婚、妊娠、出産、育児等の各段階に応じて行われる支援、③家庭における養育環境その他のこどもの養育環境の整備、以上の施策その他のこどもに関する施策及びこれと一体的に講ずべき施策をいうと定義された（第2条）。

²⁵ ①～④の基本理念は、児童の権利に関する条約の4つの基本原則とされる、①差別の禁止（児童の権利に関する条約第2条）、②子供の最善の利益（同第3条）、③生命、生存及び発達に対する権利（同第6条）、④子供の意見の尊重（同第12条）にそれぞれ相当するものとされる。

感できる社会環境の整備も規定された（第3条）。

イ 責務等

アの基本理念にのっとり、国及び地方公共団体がこども施策を策定し実施する責務（第4条及び第5条）、事業主が雇用する労働者の職業生活及び家庭生活の充実が図られるよう必要な雇用環境を整備する努力義務（第6条）、国民がこども施策について関心と理解を深め、国又は地方公共団体が実施するこども施策に協力する努力義務（第7条）が規定された。

ウ 白書等・大綱の一体化

図表3のとおり、各法律に基づき作成されてきたこどもに関する白書等及び大綱が、基本法案に基づく年次報告（白書）及びこども大綱として一体的に作成されることとなる（第8条、第9条、附則第3条から第7条まで及び附則第9条から第11条まで）。また、都道府県及び市町村は、こども大綱を勘案して、こども施策についての計画を定めることが努力義務とされた²⁶（第10条）。

エ こども政策推進会議

図表3のとおり、各法律に基づき特別の機関として設置されてきたこどもに関する閣僚級の会議が、こども家庭庁に置かれるこども政策推進会議（以下「会議」という。）に一体化される²⁷（第17条、附則第3条、第4条、第6条、第7条及び第9条から第11条まで）。会議は内閣総理大臣を会長とし、関係閣僚で構成される。事務としては、①こども大綱の案の作成、②こども施策に関する重要事項の審議及び実施の推進、③必要な関係行政機関相互の調整等をつかさどる（第17条及び第18条）。また、会議は、所掌事務の遂行のため、関係行政機関の長に対し、資料提出等を求めることができる（第19条）。

図表3 基本法案における白書等・大綱・特別の機関に関する改正内容

法律名	白書等	大綱	特別の機関
少子化社会対策基本法	少子化社会対策白書	少子化社会対策大綱	少子化社会対策会議
子ども・若者育成支援推進法	子供・若者白書	子供・若者育成支援推進大綱	子ども・若者育成支援推進本部
子どもの貧困対策の推進に関する法律	子供の貧困の状況及び子供の貧困対策の実施の状況	子供の貧困対策に関する大綱	子どもの貧困対策会議
こども基本法案	年次報告（白書）に一体化	こども大綱に一体化	こども政策推進会議に一体化

（出所）筆者作成

オ こども施策の基本となる事項

こども施策の基本となる事項として、こども施策に対するこども等の意見の反映（第

²⁶ 現行では、子ども・若者育成支援推進法第9条に基づく子ども・若者計画及び子どもの貧困対策の推進に関する法律第9条に基づく子どもの貧困対策に係る計画の策定が都道府県及び市町村の努力義務とされている。

²⁷ 設置法案及び整備法案により、これまで内閣府に特別の機関として設置されていた少子化社会対策会議、子ども・若者育成支援推進本部及び子どもの貧困対策会議について、それぞれこども家庭庁に移管することとされていた（設置法案第8条、整備法案第24条、第27条、第34条及び第43条）が、基本法案による各特別の機関のこども政策推進会議への一体化に伴い廃止することとなっている。

11条)、こども施策に係る支援の総合的かつ一体的な提供のための体制の整備等(第12条)、国、地方公共団体及び民間団体といった関係者相互の有機的な連携の確保(第13条及び第14条)、本法律及び児童の権利に関する条約の趣旨及び内容についての周知(第15条)、こども施策の充実及び財政上の措置等(第16条)について規定された。

カ 検討規定

国は、本法律の施行後5年を目途として、本法律の施行の状況及びこども施策の実施の状況を勘案し、こども施策が基本理念にのっとり実施されているかどうか等の観点からその実態を把握し及び公正かつ適切に評価する仕組みの整備その他の基本理念にのっとりこども施策の一層の推進のために必要な方策について検討を加え、その結果に基づき、法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとされた(附則第2条)。

4. 主な国会論議及びその後の動き

(1) こども家庭庁の創設及び基本法案の意義

こども家庭庁を創設することの意義を問われた岸田総理は、「これからの子供政策の推進に当たっては、子供の視点に立って、社会が保護すべきところは保護しつつ、子供の意見表明と自己決定を年齢や発達段階に応じて尊重し、子供の最善の利益を第一に考えて自立を支援するとともに、家庭における子育てニーズに応じて柔軟に支えていくことが重要である。このため、こども家庭庁を創設し、強い司令塔機能を持って、全ての子供に対して必要な支援等が抜け落ちることがないように、子供や子育て世代の視点に立った子供政策を総合的かつ包括的に推進することができる体制を実現していく。こども家庭庁の下、子供政策を我が国社会の真ん中に据え、子供をめぐる様々な課題に、一元的に、中長期的な視点を持って取り組んでいく」旨答弁した²⁸。

また、基本法案の意義について、法案提出者は、「子供施策には法律に基づくもの、予算措置に基づくもの、様々なものが既にあり、これまでもその充実を政府において図ってきたが、実際どういう効果があったのか、推進に当たって政府全体として統一が取れていたのか等、反省すべき点もある。こうした点を踏まえ、子供のことを第一に考えて、子供に関する施策に横串を通し、総合的に推進していく必要があるといった観点から、基本法の制定が喫緊の課題であるとして提案した」旨答弁した²⁹。

(2) こども家庭庁の役割、体制等

ア 役割及び組織体制

こども家庭庁の役割として、各省庁より一段高い立場から子供政策について一元的に総合調整を行うとされている³⁰。この点について、野田大臣は、「これまで分散していた総合調整権限をこども家庭庁の下にまとめるとともに、広く子供の成長に関わる基本的な政策全般について一元的に担う。また、子供や若者から意見を聞く様々な取組を行う

²⁸ 第208回国会参議院本会議録第23号3頁(令4.5.18)

²⁹ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第18号4頁(令4.5.24)

³⁰ 「基本方針」7頁

ことで、子供や若者の意見を踏まえて、行政各部の統一を図るための企画立案、総合調整を行う」旨答弁した³¹。また、野田大臣は、こども政策担当大臣の権限である勧告権に関して、「勧告権を行使する際には、子供や若者から直接意見を聞く様々な取組を行い、子供や若者の意見を十分に踏まえ、子供の視点に立って実態の把握や情報収集を行う。さらに、有識者などからヒアリングを行うことも考えられる」旨答弁した³²。

こども家庭庁を内閣府の外局として設置する理由について、野田大臣は、「国家行政組織法に基づき設置される省は、法令上の固有な権限としては、自ら所管する事務を行うことができるにすぎず、政府部内の総合調整を自ら実施する事務と併せて恒常的な事務として実施することができるのは、内閣総理大臣の直属の機関だけであるため、こども家庭庁は内閣府の外局として置く」旨答弁した³³。

イ 職員体制

こども家庭庁の定員について、岸田総理は、「法律、事務の移管を行う内閣府や厚生労働省の内部部局の従前の定員約200人を大幅に上回る300人以上の専任職員による体制を目指す。加えて、子供福祉の専門職を含め、多様な民間人材の登用を積極的に行う」旨答弁した³⁴。また、こども家庭庁での採用が想定される地方自治体職員について、野田大臣は、「地方自治体において一定の実務経験を積み重ね、政策の企画立案や予算編成及び執行等に携わる事務職とともに、子供家庭に関する相談援助業務などの経験を有するソーシャルワーカーや、学校の教員も含めた一定の専門的知識や技術的スキルを身に付けている専門職などを想定している」旨答弁した³⁵。

具体的な定員について、内閣官房は「国家公務員全体の中で、内閣人事局と協議しながら、令和5年度の組織・定員の予算編成の中で協議されていく」旨答弁した³⁶。

ウ こども家庭庁という名称

新たな行政組織の名称について、基本方針の検討過程で、「こども庁」から結果として「こども家庭庁」とされた理由について、野田大臣は、「児童の権利に関する条約の前文の考え方において、子供は、家庭環境の下で幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべきとされている。こども家庭庁という名称は、子供の健やかな成長にとって、家庭における子育てをしっかりと支えることが子供の幸せにつながるという趣旨である」旨

³¹ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第24号37頁（令4.5.11）。なお、幼児教育など子供政策全般をこども家庭庁に一元化しない理由を問われた野田大臣は、「子供政策については、文部科学省、厚生労働省の所管に関わるものだけでなく、人権擁護の観点からは法務省、少年非行の関係では警察庁、通学路の安全確保の観点では国土交通省など、多くの省庁が関わっており、全ての省庁の子供政策を一元化することは現実的ではない」旨答弁した（第208回国会参議院予算委員会議録第9号21頁（令4.3.7））。他方、経済界からは「健やかな成長という子どもの権利確保を最優先に、文部科学省の所掌事務をこども家庭庁に移管することを含め、こども行政のあるべき姿について、こども家庭庁が主体となって引き続き検討すべき」旨の指摘がなされている（経済同友会「将来の選択肢に制約のない社会を—こども家庭庁の創設に向けて—」（令4.5.18）7～8頁）。

³² 第208回国会衆議院内閣委員会議録第22号3頁（令4.4.27）

³³ 第208回国会衆議院本会議録第21号7頁（令4.4.19）

³⁴ 第208回国会参議院本会議録第23号13頁（令4.5.18）

³⁵ 第208回国会参議院内閣委員会議録第18号33頁（令4.5.24）

³⁶ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第21号33頁（令4.4.22）

答弁した³⁷。

また、こども家庭庁という名称は子育ての当事者を家庭に限定するかのような誤解を招く懸念があるとの指摘に対し、岸田総理は、「こども家庭庁という名称は、子供の健やかな成長にとって、家庭における子育てを社会全体でしっかりと支えることが子供の幸せにつながるという趣旨であり、もとより、子育ての責任を家庭のみに負わせるという趣旨ではない」旨答弁した³⁸。

(3) 幼保一元化が行われなかった理由

保育・幼児教育に関する施設のうち、厚生労働省所管の保育所及び内閣府所管の認定こども園はこども家庭庁に移管されるものの、文部科学省所管の幼稚園は移管されず、いわゆる幼保一元化³⁹は行われなかった。この理由について問われた岸田総理は、「文部科学省所管の教育など学びに関する行政については、児童福祉など育ちに係る行政と相互に関連する側面があるものの、それぞれの目的を追求する中で専門性を高めつつ、相互にしっかりと調整し、密接に連携する方が、政府全体としての施策の充実、質の向上になると考えている。幼稚園の所管についても幅広く検討を行い、就学前の子供にとって一番大切なことは、施設類型を問わず、しっかりとした教育、保育がなされることであると考えた」旨答弁した⁴⁰。また、幼保一元化の今後の検討及び実施について問われた岸田総理は、「組織及び体制の在り方については、法律の施行後5年をめどとして、小学校就学前の子供に対する質の高い教育、保育の提供を含めた施策の実施の状況を勘案し検討を行うこととしている」旨答弁した⁴¹。

なお、こども家庭庁は、就学前の全ての子供の育ちの保障を担うとされ、基本方針では、幼稚園、保育所、認定こども園、家庭、地域を含めた、就学前のこどもの育ちに係る基本的な指針（仮称）を新たに閣議決定し、これに基づき政府内の取組を主導することとされた⁴²。そのため、こども家庭庁の創設に先立ち、令和4年7月12日から、内閣官房こども家庭庁設立準備室長の下、「『就学前のこどもの育ちに係る基本的な指針』に関する有識者懇談会」が開催されている。

³⁷ 第208回国会衆議院本会議録第21号10頁（令4.4.19）。なお、こども庁という名称では問題があるのか問われた野田大臣は、「児童の権利に関する条約では家庭という言葉が使われている。どこが子供の居場所かといったときに、いきなり施設ではなく、いきなり学校でもない。まずは家庭という居場所がスタートラインであり、そこから様々な居場所が発生してくると理解をしている。大事なのは中身である」旨答弁した（第208回国会衆議院内閣委員会議録第21号16頁（令4.4.22））。

³⁸ 第208回国会参議院本会議録第23号6頁（令4.5.18）

³⁹ 幼保一元化に関するこれまでの経緯は、東弘子「幼保一体化をめぐる議論」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』No. 745（平24.3.30）及び前掲脚注4の石川怜の論文参照。

⁴⁰ 第208回国会衆議院本会議録第21号10頁（令4.4.19）。なお、整備法案において、施設類型を問わず共通の教育・保育を受けることが可能となるよう、教育・保育内容の基準の整合性を制度的に担保するための児童福祉法及び学校教育法の改正が行われている（整備法案第1条及び第2条）。

⁴¹ 第208回国会参議院予算委員会議録第9号23頁（令4.3.7）。なお、幼保一元化のデメリットとして、野田大臣は、「教育など文部科学省が担う学びに係る行政から幼稚園の所管のみを切り出すことは、就学前教育と小学校以降の教育の間に新たな縦割りを生むことになる」旨答弁した（第208回国会参議院内閣委員会議録第18号12頁（令4.5.24））。

⁴² 「基本方針」10頁

(4) こども家庭庁が取り組む主な政策

ア 児童虐待防止対策

児童虐待の件数は増加傾向にあり（図表 1 参照）、基本方針では、児童虐待防止対策について厚生労働省からこども家庭庁に移管した上で、子育て支援に早期につなげるなどの虐待予防の取組を強化するとともに、児童虐待相談等の増加に見合った児童相談所や市町村の更なる体制強化、要保護児童対策地域協議会⁴³の運用改善、学校、保育所等と市町村、児童相談所等との連携推進等を行うことが記載されていた⁴⁴。

児童虐待防止対策をこども家庭庁に移管することによる変化について問われた野田大臣は、厚生労働省の下で相談窓口等の周知啓発、児童相談所や市町村の相談体制の強化、被虐待児童への自立支援のための取組等が行われてきたことを前提として、「児童虐待防止対策を含む子供政策の司令塔機能を一本化することによって、警察庁、法務省、文部科学省、総務省等の関係省庁よりも一段高い立場から児童虐待防止対策を主導できる」旨答弁した⁴⁵。また、内閣官房は、厚生労働省から提出された「児童福祉法等の一部を改正する法律案」（第208回国会閣法第49号）⁴⁶が、「家庭への支援を強化して虐待の発生を未然に防止するための様々な内容を盛り込んでおり、こうした施策を通じて児童虐待防止に全力で取り組む」旨を答弁した⁴⁷。

イ いじめ防止対策

いじめの件数は増加傾向にあり（図表 1 参照）、基本方針ではこども家庭庁と文部科学省が連携して対応する旨が記載されていた⁴⁸。

こども家庭庁として、文部科学省等とどのように連携していじめに対応するのか問われた野田大臣は、「いじめ防止対策推進法等に基づき、主として学校や教育委員会、文部科学省による取組が進められている一方、こども家庭庁においても、子供の権利利益の擁護等を担う観点から、子供のいじめ防止等の対策を新たに担うこととしている。具体的には、こども家庭庁では、いじめ防止対策推進法に基づく基本方針を文部科学省が策定、変更する際の関与、いじめ事案の把握、地方自治体における相談体制などの体制づくりの推進、重大ないじめ事案への対応に際しての文部科学省との情報共有、連携した対策の実施などを行っていく。いじめ問題については、学校内だけでは解決が困難で、警察や児童相談所、法務局等の関係機関との連携が必要なケースもあることから、こども家庭庁は、地方自治体における相談体制を始めとする体制づくり等を進める中で、関係機関の連携を推進していく」旨答弁した⁴⁹。

⁴³ 虐待を受けた子供等、要保護児童に関する情報の交換や支援を行うため、地方公共団体が児童福祉法に基づいて設置する協議会のこと。児童相談所、学校、教育委員会、警察等の地域の関係機関によって構成される。

⁴⁴ 「基本方針」13頁

⁴⁵ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第2号12頁（令4.2.4）

⁴⁶ 同法案は衆参厚生労働委員会で審査され、令和4年6月8日に成立した（令和4年法律第66号）。法案の詳細は、小室敬「子育て世帯に対する包括的な支援体制等の強化—児童福祉法等の一部を改正する法律案—」『立法と調査』No. 445（令4.4）30～48頁参照。

⁴⁷ 第208回国会衆議院内閣委員会厚生労働委員会連合審査会議録第1号5頁（令4.5.10）

⁴⁸ 「基本方針」13頁及び14頁

⁴⁹ 第208回国会参議院本会議録第23号3頁（令4.5.18）

ウ 日本版DBS及びCDRの検討

こども家庭庁は、子供の安全の観点から、子供の性的搾取を防止するための政府の取組を中心に担うほか、子供の事故防止に関する事務も所掌するとされ、基本方針では、日本版DBS⁵⁰及びCDR⁵¹の検討が記載されていた。

日本版DBSがこれまで導入されなかった理由及び一刻も早く導入する必要性について問われた岸田総理は、「文部科学省、厚生労働省、法務省など多くの省庁が関係し、いわゆる縦割り行政の中でなかなか進まなかったものと認識をしている。子供の安全、安心の確保のための重要な施策と考えており、今後はこども家庭庁が主導し、必要な検討を進め、できるだけ速やかに導入できるよう努めていく」旨答弁した⁵²。なお、今後の検討における課題について問われた内閣官房は、「該当する職種、職業選択の自由等に抵触する場合の調整方法、犯罪歴の証明の事務執行体制等、様々検討すべき事項がある」旨答弁した⁵³。

また、CDRに関する検討の進め方について問われた内閣官房は、厚生労働省において実施されているモデル事業⁵⁴の実施状況を踏まえた上で、「厚生労働省、警察庁、法務省等関係省庁と緊密に連携しながら、更に検討を進めていく。加えて、現在、内閣府で行っている幼稚園、保育所等における子供の死亡等の重大事故防止のための検証、厚生労働省で行っている子供虐待による死亡事例等重大事例の背景、要因等の分析、検証、さらに、文部科学省で行っている災害共済給付に関する事故情報の収集、分析についてもこども家庭庁の下で一体的に行うことにより、子供の安全の確保にしっかり取り組んでいく」旨答弁した⁵⁵。

エ 子供の意見聴取

基本方針において、今後の子供政策の基本理念として、子供の視点、子育て当事者の視点に立った政策立案を進めるべく「こどもの意見が年齢や発達段階に応じて積極的かつ適切にこども政策に反映されるように取り組む」ことが記載されていた⁵⁶。

意見を聞く対象となる子供の範囲について問われた内閣官房は、「低年齢の子供も含め、幅広く子供から若者まで、その発達段階なども踏まえながら、様々な手法を組み合わせ、例えば大人のサポートの下に幼児の話を書くといったことも含めて、丁寧な対応を考えていく」旨答弁した⁵⁷。また、子供の意見の聴取方法について問われた野田大臣

⁵⁰ Disclosure and Barring Serviceの略。子供を性犯罪から守るため教育や保育の現場で働く者に性犯罪歴の証明を求める制度のことであり、基本方針11頁に「教育・保育施設等やこどもが活動する場（放課後児童クラブ、学習塾、スポーツクラブ、部活動など）等において働く際に性犯罪歴等についての証明を求める仕組み（日本版DBS）の導入に向けた検討を進める」と記載されていた。

⁵¹ Child Death Reviewの略。基本方針12頁に「こどもの死亡の原因に関する情報の収集・分析・活用などの予防のためのこどもの死亡検証（チャイルド・デス・レビュー（CDR））の検討を進める」と記載されていた。

⁵² 第208回国会参議院本会議録第23号13頁（令4.5.18）

⁵³ 第208回国会参議院内閣委員会厚生労働委員会連合審査会会議録第1号14頁（令4.6.2）

⁵⁴ 成育基本法等に基づき、厚生労働省では、複数の都道府県において試行的にCDRを実施し、CDRの全国的な実施に向けた課題を抽出することを目的とするモデル事業を行っている。

⁵⁵ 第208回国会衆議院内閣委員会会議録第24号3頁（令4.5.11）

⁵⁶ 「基本方針」1頁及び2頁

⁵⁷ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第17号35頁（令4.5.19）

は、「これまで内閣府で行ってきた、10代から20代の子供や若者からウェブアンケートや対面等での意見交換を通じて政策についての意見を聞く事業を一層充実させる。また、令和4年度に行う調査研究の結果を踏まえて、子供や若者にとって身近なSNSを活用した意見聴取など、子供や若者から直接意見を聞く仕組みや場づくりも取り組んでいく」旨答弁した⁵⁸。

なお、こども家庭庁の創設に先立ち、令和4年8月3日から、政策決定過程における子供の意見聴取とその反映及び子供や若者の参画に関する調査研究として、内閣官房こども家庭庁設立準備室において、「こども政策決定過程におけるこどもの意見反映プロセスの在り方に関する検討委員会」が開催されている。

また、聴取した意見の政策への反映方法について問われた野田大臣は、「こども家庭庁の職員が聴取した子供の意見を庁内における検討やこども家庭審議会の資料として提供することや、こども家庭審議会において子供や若者からヒアリングを行い政策の具体化を検討することが考えられる。聴取した意見が政策に反映されたかどうかについて子供にフィードバックすることは重要である」旨答弁した⁵⁹。

オ 子供の居場所づくり

基本方針においては、今後の子供政策の基本理念として、「全てのこどもが安全で安心して過ごせる多くの居場所を持ちながら、様々な学びや、社会で生き抜く力を得るための糧となる多様な体験活動や外遊びの機会に接することができ、幸せな状態で成長できるようにすることが重要である」旨記載されていた⁶⁰。貧困、児童虐待、いじめ等、困難を抱える子供とNPOや行政との接点の必要性について問われた野田大臣は、「個々の状況に応じ必要な支援を受けることができる居場所が必要であるとともに、全ての子供に広く開かれた誰もが利用しやすい居場所など、全ての子供が居場所を持てるような多様な居場所が必要である。こうした多様な居場所では、子供と関わる大人が、虐待、貧困などの困難を抱える子供や家庭に気が付くことができる場であると認識している。様々な居場所の中で発見された支援が必要な子供や家庭を地域の支援ネットワークにつないで、必要な支援を届けるための取組を強化していく」旨答弁した⁶¹。

また、子供の居場所づくりの進め方について問われた野田大臣は、「こども家庭庁の創設を待たず、令和4年度に調査研究を行う。今後、こども家庭庁においては、調査研究の結果も踏まえ、子供の居場所づくりに関する指針を策定し、政府全体の取組を強力に推進するとともに、NPO等と連携し、児童館、放課後児童クラブ、子供食堂など、子

⁵⁸ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第18号32～33頁（令4.5.24）

⁵⁹ 第208回国会衆議院内閣委員会会議録第21号31頁（令4.4.22）。なお、他府省庁の所管する事務、例えば校則について子供から意見が寄せられた場合の対応について問われた野田大臣は、「仮にそのような意見が届いた場合、文部科学省に対して情報を共有する。その上で、文部科学省において事案に応じて対応が行われるものとする。なお、校則の在り方全般に関し、仮に、文部科学省が適切な対応を行わないなど特に必要があると認めるときには、こども家庭庁担当大臣が勧告等の関与を行うこともあり得ると考える」旨答弁した（同32頁）。

⁶⁰ 「基本方針」3頁

⁶¹ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第21号8～9頁（令4.6.10）

供の視点に立った様々な居場所づくりを進めていく」旨答弁した⁶²。この点、基本方針には、こどもの居場所づくりに関する指針（仮称）を新たに閣議決定し、これに基づき政府全体の取組を強力に推進することが記載されていた⁶³。

これらを踏まえ、こども家庭庁の創設に先立ち、令和4年8月8日から、内閣官房こども家庭庁設立準備室において、「こどもの居場所づくりに関する検討委員会」が開催されている。

（5）児童の権利に関する条約関連

ア こども家庭庁の任務及び基本法案の基本理念と4原則との関係

設置法案第3条に規定されたこども家庭庁の任務規定は児童の権利に関する条約の4つの基本原則⁶⁴（以下「4原則」という。）の趣旨を踏まえたものとされる⁶⁵が、こども家庭庁の所掌事務の範囲外の教育行政を含めて子供政策全般に4原則が貫かれるべきではないかとの問いに対し、内閣官房は、「任務規定の趣旨は、こども家庭庁が有する総合調整権限を通じ、各府省が取り組む子供政策にも及ぶものとする」と考える旨答弁した⁶⁶。

また、基本法案第3条に規定されたこども施策の基本理念は4原則に相当するものとされる。基本法案は学校教育も包含するののかとの問いに対しては、法案提出者は、「教育施策は憲法と教育基本法を頂点とする教育法体系の下で行われるものであることから、学校教育の内容に踏み込んだ規定をこども基本法案において設けることはしていない」旨答弁した⁶⁷。他方、基本法案の基本理念で掲げられた4原則は教育行政も含めて政府の子供政策に貫かれるべきではないかとの問いに対しては、法案提出者は、「児童の権利に関する条約の4原則については、本法案の『こども施策』に関する基本理念を通じて、当然に教育行政についても一体的に講ずべき施策全般に及ぶということになる」旨答弁した⁶⁸。

なお、文部科学省が令和4年8月26日に開催した「第9回生徒指導提要の改訂に関する協力者会議」で示された生徒指導提要の改訂案には、生徒指導上の留意点として、4原則を理解すること、基本法案の基本理念の趣旨等について理解しておくことが重要と明記された⁶⁹。

イ 子供コミッショナーを創設しなかった理由

国連・子どもの権利委員会⁷⁰は、児童の権利に関する条約批准国に対し、子供の権利の

⁶² 第208回国会衆議院本会議録第21号18頁（令4.4.19）

⁶³ 「基本方針」11頁

⁶⁴ 前掲脚注25参照

⁶⁵ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第21号40頁（令4.4.22）

⁶⁶ 第208回国会参議院内閣委員会議録第18号39頁（令4.5.24）

⁶⁷ 第208回国会衆議院本会議録第21号22頁（令4.4.19）

⁶⁸ 第208回国会参議院内閣委員会議録第18号39頁（令4.5.24）

⁶⁹ 文部科学省生徒指導提要の改訂に関する協力者会議（第9回）（令4.8.26）資料2「生徒指導提要の改訂案」〈https://www.mext.go.jp/content/20220825-mxt_jidou01-000024689-2.pdf〉31～34頁。改訂案では、校則の制定に当たっては、少数派の意見も尊重しつつ、児童生徒個人の能力や自主性を伸ばすものとなるように配慮する必要性についても明記された（同100頁）。

⁷⁰ 児童の権利に関する条約の批准国に対し、条約に定められた全ての権利の実現状況について、各国の取組を定期的に審査する機関。

保護・促進のため、政府から独立した機関（以下「子供コミッショナー⁷¹」という。）の創設を求めてきたものの、我が国においては創設に至らず、設置法案、整備法案及び基本法案にも子供コミッショナーに関する条文は定められていない⁷²。子供コミッショナーを創設しなかった理由について問われた野田大臣は、「子供の視点に立ち、こども家庭審議会などで子供や子育て当事者や有識者等の意見をしっかりと聞くことにより、公平性、透明性を確保しつつ、子供の権利利益の擁護を図り、その最善の利益を実現できるように施策の充実に取り組んでいく」旨答弁した⁷³。

また、基本法案で子供コミッショナーを創設しなかった理由について、法案提出者は、「コミッショナーについてどういうものを日本の中で指すことになるのか、あるいは既存の組織の中でどうあるのか、必ずしも現時点では議論が熟しているわけではない。そして、こども家庭庁の下でこども家庭審議会が新たにつくられていく。そういったことをしっかりと見極めていく」旨答弁した⁷⁴。

なお、衆議院内閣委員会の参考人質疑において、野村武司参考人は、「子供コミッショナーは政府から距離感を保った子供の代弁者というところに意義があり、子供の意見やこれを踏まえた発意で活動することが何よりも大事である。その意味では、こども家庭審議会自体は重要であるとしても、子供コミッショナーとは原理的には異なるものである」旨⁷⁵、「国に子供コミッショナーを置くということは不可欠である」旨発言した⁷⁶。また、末富芳参考人は、「子供コミッショナーに求める要件及び責任の範囲を明確にし、子供を守り切れる専門家集団を育て、活躍できる場を広げていくことがまず先に立つべきであり、国として子供コミッショナーを独立した組織にするには少し丁寧な議論と検証を積み重ねた方がよい」旨発言した⁷⁷。

（６）予算及び財源

ア 子供関連予算の倍増及び安定財源の確保

岸田総理は、令和３年10月に行われた自由民主党総裁選の過程で、「子供関連予算を思い切って倍増したい」旨発言した⁷⁸。また、基本方針には、子供政策を強力に進めるために必要な安定財源の確保に取り組むと記載されていた⁷⁹。

⁷¹ 子供コミッショナーに関する詳細については、池本美香「子どもの権利保護・促進のための独立機関設置の在り方」『JRIレビュー』No. 101（令4. 2. 3）を参照。

⁷² 条例により子供コミッショナーを創設している地方公共団体もある。詳細は「子どもの権利に関する条例」（一般財団法人地方自治研究機構HP）〈http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/104_rights_of_the_child.htm〉参照。また、前掲脚注13の衆第8号では、子どもの権利擁護委員会を内閣府の外局として設置し、その任務、所掌事務、組織等について定めるとともに、子どもの権利擁護委員会による関係行政機関の長等に対する資料提出その他の協力の要求、子どもの権利侵害が疑われる場合の調査等及び関係行政機関の長等に対する勧告について定めることとしていた。

⁷³ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第18号22頁（令4. 5. 24）

⁷⁴ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第21号2頁（令4. 6. 10）

⁷⁵ 第208回国会衆議院内閣委員会会議録第23号14頁（令4. 4. 28）

⁷⁶ 第208回国会衆議院内閣委員会会議録第23号14頁（令4. 4. 28）

⁷⁷ 第208回国会衆議院内閣委員会会議録第23号15頁（令4. 4. 28）

⁷⁸ 『NHK NEWS WEB』（令3. 9. 22）〈<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210922/k10013271621000.html>〉

⁷⁹ 「基本方針」17頁

今後どのようにして予算の倍増⁸⁰を行うのか問われた岸田総理は、「今後はこども家庭庁の下で、子供の視線に立って、体系的に取りまとめていきたい。その際に、期限とか規模ありきではなく、体系的な取りまとめを行うことによって、将来的には倍増をしっかりと目指していきたい」旨答弁した⁸¹。なお、このような総理の答弁があったにもかかわらず「経済財政運営と改革の基本方針2022」（令和4年6月7日閣議決定）に予算倍増が示されなかった理由について問われた岸田総理は、「2023年の経済財政運営と改革の基本方針において、予算の倍増への道筋について明確に示していきたい」旨答弁した⁸²。

なお、こども家庭庁の令和5年度概算要求額は、事項要求を除き4兆7,510億円であり、令和4年度予算額（こども家庭庁に移管予定分の合計）から639億円の増額となっている⁸³。こども大綱の策定・推進に係る経費等、多くの政策が事項要求となっており、令和4年末にかけての予算編成が注目される。

他方、安定財源の確保の方策について問われた岸田総理は、「応能負担、歳入改革、あるいは全体での負担の在り方、これらを国民の理解をいただきながら幅広く検討していく」旨⁸⁴、また、「幅広く財源についても考えて、安定財源として子供政策を支える重要な予算を確保していこうと考えている」旨答弁した⁸⁵。基本法案提出者も、「安定財源については、国民各層の御理解をいただきながら、社会全体での費用負担の在り方を含め、幅広く検討を進め、その確保に努めていくべきものとする」旨答弁した⁸⁶。

なお、財源確保の方法として、子供政策に特化した国債であるいわゆる教育国債の発行の是非について問われた岸田総理は、「教育国債については安定財源の確保や財政の信認確保の観点から慎重に検討する必要がある」旨答弁した⁸⁷。さらに、令和4年8月10日に発足した第2次岸田改造内閣の小倉国務大臣（こども政策担当）は、新たな保険料を徴収し子供政策に充てるいわゆるこども保険について、「政府として現在議論しておらず、より安定的な財源議論をしたい」旨発言した⁸⁸。

イ 児童手当の所得制限や予算の在り方に関する議論

子供政策全体の予算及び財源に関する議論と併せて、児童手当⁸⁹の所得制限や予算の在り方に関する議論が行われた。

年収960万円以上の者を対象に支給されている児童手当の特例給付について、令和4年

⁸⁰ 予算倍増の基礎となる予算額について問われた野田大臣は、「子供政策に関する予算については、今後、こども家庭庁の下で、子供の立場に立って体系的に取りまとめていきたいと考えており、現時点で具体的に申し上げることは困難」と答弁した（第208回国会衆議院内閣委員会議録第21号18頁（令4.4.22））。

⁸¹ 第208回国会衆議院予算委員会議録第3号10頁（令4.1.25）

⁸² 第208回国会参議院内閣委員会議録第22号7頁（令4.6.14）

⁸³ 詳細は「令和5年度予算概算要求のポイント（こども家庭庁）」（内閣官房HP）〈https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_suishin/pdf/r5_yosangaisan_point.pdf〉を参照。

⁸⁴ 第208回国会衆議院予算委員会議録第3号10頁（令4.1.25）

⁸⁵ 第208回国会衆議院予算委員会議録第3号10頁（令4.1.25）

⁸⁶ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第25号6頁（令4.5.13）

⁸⁷ 第208回国会参議院本会議録第23号10頁（令4.5.18）

⁸⁸ 『毎日新聞』（令4.9.1）

⁸⁹ 児童1人当たりの手当月額は、3歳未満は一律1.5万円、3歳から小学校修了までは、第1子・第2子は1万円、第3子以降は1.5万円、中学生は一律1万円である。なお、児童を養育している者の所得が所得制限限度額以上の場合は、特例給付として一律で0.5万円が支給されている。

10月から、年収1,200万円以上の者への支給を廃止することとなっている⁹⁰。その財政効果額（公費）は単年度当たり370億円であり、全て保育の受皿確保に係る費用に充当することとなっている。こうした児童手当の所得制限は撤廃すべきではないかと問われた岸田総理は、児童手当は昭和47年の制度創設時から所得制限が設けられており、その後様々な議論を経て平成23年の民主・自民・公明による三党合意により年収960万円という基準が合意された経緯に言及した上で、所得制限については、「制度の目的又は支援方法などに応じて判断されるものとする。特例給付の見直しは、子ども・子育て支援の充実を図る中で、長年の課題である待機児童問題の解決を図ることと併せて行っている。要は、子育て世帯への支援全体の中で、ニーズに対応してその充実を図る」旨答弁した⁹¹。一方、令和4年4月時点の待機児童数は2,944人と平成6年の調査開始以来最少⁹²となっており、所得制限の在り方については今後議論が求められよう。

また、出生数の減少に伴い支給対象の児童も減少するため、児童手当の予算額も減少傾向⁹³にある（自然減）。子供関連予算の倍増を目指すのであれば、自然減による予算減少分は子供政策の充実にあてることを表明すべきと指摘された野田大臣は、今後の子供政策に関する予算についてはこども家庭庁の下で体系的に取りまとめるとした上で、「元々は少子化を想定していないお金のありようだと思うが、こういう急激な少子化、まさにこども家庭庁の中で取り組むべき大きな国策であるわけだが、そういうところも踏まえてしっかり検討していかねばと考えている」旨答弁した⁹⁴。

5. おわりに

以上、主な国会論議及びその後の動きについて触れた。今後政府が取り組む子供政策の大きな方向性は示されたものの、具体的な内容、期限について明確に示されていないものもある。

野田大臣は、こども家庭庁の創設により、「大人の視点、制度や事業を運営する者の視点中心で行われてきた子供政策を、子供の視点、子育て当事者の視点に立った政策へ転換する」旨答弁した⁹⁵。また、基本法案提出者は、基本法案により「これまで以上に子供政策が総合的に、また連携が取られて推進されることを期待している」旨答弁した⁹⁶。国民が子供政策の変化を実感できるか否か、今後の動きを注視したい。

（かみだ ともりのり）

⁹⁰ 「子ども・子育て支援法及び児童手当法の一部を改正する法律」（令和3年法律第50号）による。本文記載の年収は、いずれも子供2人と年収103万円以下の配偶者の場合。

⁹¹ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第25号12～13頁（令4.5.13）

⁹² 厚生労働省『保育所等関連状況取りまとめ（令和4年4月1日）』（令4.8.30）

⁹³ 児童手当の予算額は平成29年度の2兆1,985億円から令和3年度の2兆511億円へと5年間で約1,480億円減少している。

⁹⁴ 第208回国会参議院内閣委員会議録第18号42頁（令4.5.24）

⁹⁵ 第208回国会参議院内閣委員会議録第17号34頁（令4.5.19）

⁹⁶ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第22号5頁（令4.4.27）