

No. 1244 (2023.10.3)

こども政策をめぐる動向と課題

—こども家庭庁創設を契機として—

はじめに

- I こども家庭庁創設の経緯
- II こども家庭庁の概要
- III こども政策をめぐる動向と課題
 - 1 こども家庭庁を中心に行われる主な新規取組等
 - 2 こども政策の遂行上の課題

おわりに

キーワード：こども家庭庁、こどもの意見、こども大綱、日本版 DBS、CDR、こどもの自殺対策、勧告権

- 「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、こども家庭庁が創設され、内閣府の子ども・子育て本部や厚生労働省の子ども家庭局等で行っていた施策の多くは、同庁に移管された。
- こども家庭庁は、従来の行政の枠組みでは対応が難しかったり、遅れがちであった課題などにも取り組む。本稿では、こども政策をめぐる動向について、こども家庭庁を中心に行われる主な新規取組等を中心に取り上げる。
- こども政策の遂行上の課題として、予算規模と財源確保の在り方や、勧告権の実効性等が挙げられている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 なかさと たかし 中里 孝

はじめに

令和5年4月1日、こどもに関する取組・政策を社会の真ん中に据えた「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、こども家庭庁が創設された。同庁は、こどもの視点に立って、こどもが健やかに成長することのできる社会の実現のための基本的な政策や、子ども・若者育成支援、少子化の進展への対処に関し、一元的に企画・立案・総合調整を行う¹。

こどもに関する取組・政策は広範に及ぶが、本稿では、こども家庭庁を中心として行われる新規の取組や省庁間連携が重要な取組等を中心に取り上げることとし、こども家庭庁創設の経緯、概要をまとめた上で、こども政策をめぐる動向と課題について整理する。

I こども家庭庁創設の経緯

令和3年6月18日の閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2021」²において、こどもに関する様々な課題に総合的に対応するための「行政組織を創設するため、早急に検討に着手する」とされた。その後、こども政策の推進に係る有識者会議での議論を経て、同年12月21日の閣議決定「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「こども政策の基本方針」)において、「こども家庭庁を創設する」とされた³。

こども家庭庁設置の必要性等について、こども政策の基本方針では「こどもまんなか社会の実現に向けて専一に取り組む独立した行政組織と専任の大臣が司令塔となり、政府が一丸となって取り組む必要がある。当該行政組織は、新規の政策課題に関する検討や制度作りを行うとともに、現在各府省庁の組織や権限が分かれていることによって生じている弊害を解消・是正する組織でなければならない」とされた⁴。

令和4年6月15日、こども家庭庁を創設するための「こども家庭庁設置法」(令和4年法律第75号。以下「設置法」)が成立し⁵、令和5年4月1日、同庁が発足した。同法附則では、同庁設置後5年を目途として、こどもに係る施策の実施の状況を勘案し、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、所要の措置を講ずるものとする⁶とされた。

* 本稿のインターネット最終アクセス日は、令和5(2023)年9月22日である。「子供・子ども・こども」の表記について、本稿では、原則として「こども」と表記する。ただし、引用文や法律・制度の正式名称等を記述する場合にはこの限りでない。

¹ 「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～」(令和3年12月21日閣議決定)内閣官房HP <https://www.cas.go.jp/seisaku/kodomo_seisaku/pdf/kihon_housin.pdf>

² 「経済財政運営と改革の基本方針—2021 日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」(令和3年6月18日閣議決定)内閣府HP <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf>

³ 「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」前掲注(1), pp.1, 5.

⁴ 同上, p.5.

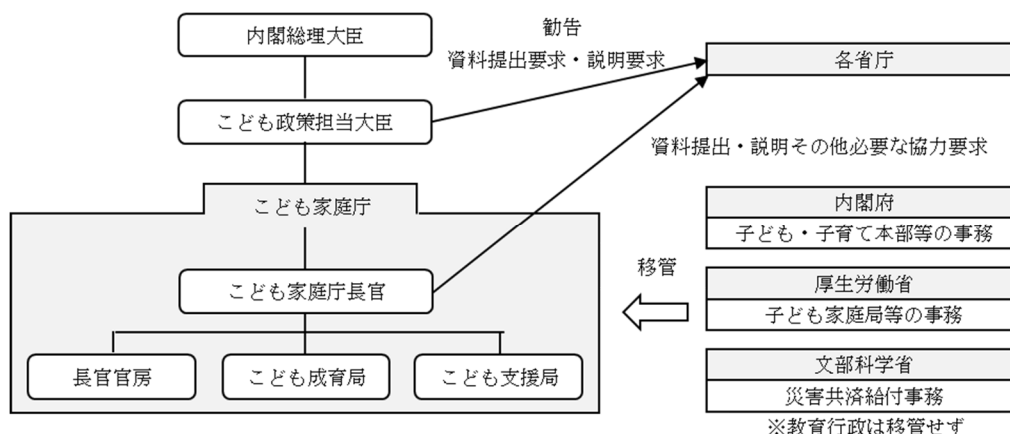
⁵ 「こども家庭庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」(令和4年法律第76号)と「こども基本法」(令和4年法律第77号)も同日に成立した。

⁶ 設置法附則第2項

II こども家庭庁の概要

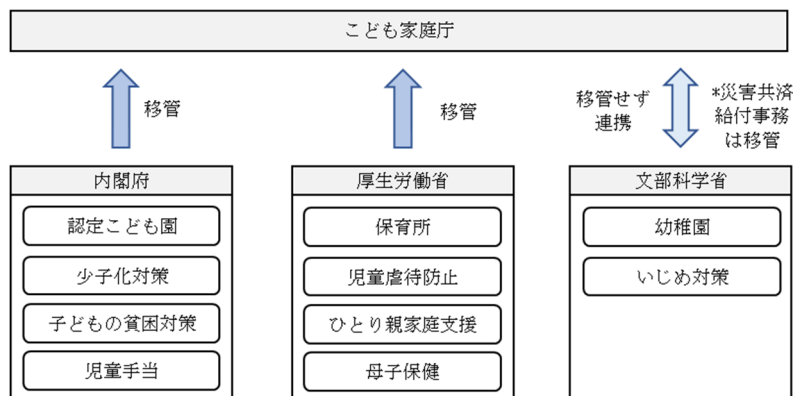
こども家庭庁は、設置法に基づき、内閣総理大臣直属の機関である内閣府の外局として設置された。主任の大臣は内閣総理大臣であり、ほかに、こども政策を担当する内閣府特命担当大臣（以下「こども政策担当大臣」）が置かれる。内閣府特命担当大臣は、関係行政機関の長に対し、必要があると認めるときは、資料の提出及び説明を求めることができ、特に必要があると認めるときは、勧告することができる⁷。こども家庭庁長官は、同庁の所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、説明その他必要な協力を求めることができる⁸。内部部局⁹は、一官房二局体制であり、内閣府の子ども・子育て本部や厚生労働省の子ども家庭局等で行っていた施策の多くは、こども家庭庁に移管された（図1）。移管等された主な所掌事務は具体的には図2のとおりである。

図1 こども家庭庁組織概要及び他省庁との関係



（出典）図には主なものを挙げた。内閣官房こども家庭庁設立準備室「こども家庭庁の創設について」厚生労働省 HP <<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000987734.pdf>>等を基に筆者作成。

図2 こども家庭庁に移管等された主な所掌事務



（出典）「こども家庭庁設置法」等を基に筆者作成。

⁷ 内閣府設置法（平成11年法律第89号）第12条第1項及び第2項

⁸ 設置法第5条

⁹ ほかに施設等機関として国立児童自立支援施設（武蔵野学院、きぬ川学院）が厚生労働省から移管された。定員は80人である（「こども家庭庁組織体制の概要」こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/7e61aa5c-b18a-4711-85c4-c28d6822c7eb/25187770/20230328_about_r5_taisei_gaiyou_01.pdf>）。

こども政策の基本方針では、大人として円滑な社会生活を送ることができるようになるまでの成長の過程にある者を「こども」とし、こどもや若者の状況に応じて必要な支援が18歳や20歳といった特定の年齢で途切れることなく行われるようにすることが掲げられた¹⁰。設置法第3条及びこども基本法（令和4年法律第77号）第2条では「こども」について、「心身の発達の過程にある者」とされている。

こども家庭庁発足時の内部部局の定員は350人であるが、そのうち事務移管分の既存定員は208人であり、職員は移管元である府省の担当者の異動等によるほか、他の府省等からも人材を集め、研究者やNPO出身者など民間人材の登用や地方自治体との人材交流も行う¹¹。定員は従来の関連部局の人員の1.7倍に相当する¹²。

こども家庭庁には、こども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ほか¹³、特別の機関として、こども政策推進会議（以下「推進会議」）が置かれる¹⁴。推進会議の会長は内閣総理大臣をもって充てられ、委員はこども政策担当大臣及び内閣総理大臣が指定する国務大臣が充てられる¹⁵。推進会議は、こども施策に関する大綱（以下「こども大綱」）の案の作成やこども施策について必要な関係行政機関相互の調整などを行う¹⁶。

III こども政策をめぐる動向と課題

1 こども家庭庁を中心に行われる主な新規取組等

こども家庭庁は、他府省から移管された業務に加え、従来の行政の枠組みでは対応が難しかったり、遅れがちであった課題などにも取り組む。以下、同庁を中心として行われる主な新規取組及び省庁間の連携が重要な主な取組について取り上げる。

(1) こども政策における基本理念等（こどもの意見の尊重・施策への意見反映）

こども基本法では、こども施策を行う際の基本理念として、全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること等が定められている。また、国及び地方公共団体は、こども又はこどもを養育する者その他の関係者の意見を施策に反映させるために必要な措置を講ずるものとされている¹⁷。施策への意見反映等の機会の提供は、地域愛や主権者意識を育み、将来的な政治参加につながるとする見方がある¹⁸。

¹⁰ こども政策の基本方針では、「「こども」とは、基本的に18歳までの者を念頭に置いている」としつつ、こどもが大人として円滑な社会生活を送ることができるようになるまでの成長の過程は様々で、可能となる時期も個人差があることについて述べられている。「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」前掲注(1), p.2.

¹¹ 「こども家庭庁組織体制の概要」前掲注(9);「Q&A 「司令塔」 こども家庭庁の役割は」『東京新聞』2023.4.3.

¹² 岸田首相は、新しい政策課題への対応や組織の機能強化に必要な人員を考え、移管する定員を大幅に上回る体制を目指す考えを示していた（第207回国会参議院予算委員会会議録第2号 令和3年12月17日 p.12.）。

¹³ 設置法第6条第1項、第7条

¹⁴ 設置法第8条、こども基本法第17条

¹⁵ こども基本法第18条

¹⁶ こども基本法第17条

¹⁷ こども基本法第3条、第11条

¹⁸ 淑徳大学の矢尾板俊平教授（総合政策）の話（「こどもの声 施策に反映」『読売新聞』2023.3.29, 夕刊.）

こども家庭庁長官による地方自治体の長宛ての通知¹⁹では、こどもの意見の施策への反映については、こどもや若者を対象としたパブリックコメントの実施、審議会等への参画促進、意見を聴く仕組みや場づくり、といった手法が想定されるとしている。また、こどもからの意見聴取に当たっては、こどもと近い目線でこどもを支え、こどもの声を引き出す、ファシリテーター等のような役割も重要であるとしている²⁰。こどもの意見の施策への反映に当たって対応に戸惑う地方自治体の中には、国のガイドラインの策定を求める声もある²¹。こども家庭庁は、こどもの意見聴取の際の留意点をまとめたガイドラインの作成に向けた検討を行っている²²。

こどもや若者が自分の意見を表明することのできる新しい取組として、「こども若者★いけんぷらす」²³があり、こども大綱（次項）に関する意見の表明にも活用されると見込まれる²⁴。

（2）こども大綱の策定

政府は、こども施策を総合的に推進するため、こども大綱を定めなければならない、こども大綱は、従来の「少子化社会対策大綱」、「子供・若者育成支援推進大綱」、「子供の貧困対策に関する大綱」の内容を含むものでなければならない²⁵。

こども大綱の案の策定に当たり、具体的な議論はこども家庭審議会で進められる。策定に当たっては、こども等の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない²⁶。同審議会は委員 25 名で構成され²⁷、こどもや若者、子育て当事者の視点に立った調査審議が必要として、大学生を含む 20 代の若者 6 名が委員として参画した²⁸。令和 5 年 4 月 21 日、こども家庭審議会に対し、内閣総理大臣から、今後 5 年程度を見据えたこども施策の基本的な方針や重要事項等について諮問された²⁹。同審議会に置かれた「基本政策部会」等で議論し、内閣総理大臣へ答申する。同審議会が取りまとめた中間整理（案）³⁰では「こども施策に関する重要事項」等が整理された。重要事項には、こども関連業務従事者の性犯罪歴等確認の仕組みの導入、「予防のためのこどもの死亡検証」の体制整備に必要な検討、自殺対策の取組（いずれも後述）

¹⁹ 「こども基本法の施行について（通知）」（令和 5 年 4 月 1 日こ総政第 2 号）<https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/40f97dfb-ff13-4434-9ffc-3f4af6ab31d5/d9a1cda0/20230401policies-kodomokihon-08.pdf>

²⁰ 令和 5 年度当初予算案には、こども・若者の意見を政策に反映することに取り組む地方自治体を支援するためのファシリテーター等の派遣などを内容とする「こども・若者意見反映推進事業」（1.8 億円）が新規計上された（「令和 5 年度当初予算案（参考資料）（こども家庭庁）」内閣官房 HP <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_suishin/pdf/r5_yosanan_sankou.pdf>）。

²¹ 「子ども意見 どう施策反映」『岩手日報』2023.6.21.

²² 「ガイドラインを検討するための有識者会議」こども家庭庁 HP <<https://www.cfa.go.jp/councils/kodomoiken-guideline/>>

²³ 対面（リアル/オンライン）、Web アンケート、チャットなどで意見を伝えることができる（「こども若者★いけんぷらす」について）こども家庭庁 HP <<https://www.cfa.go.jp/policies/iken-plus/>>）。

²⁴ 「子らの声 伝えやすい環境を」『東京新聞』2023.5.5.

²⁵ こども基本法第 9 条。従来の三つの大綱はこども大綱として一体化される。同様に、それぞれ分かれていた年次報告（白書）も、こども基本法第 8 条に基づき一体化される。

²⁶ こども基本法第 17 条第 3 項

²⁷ 委員は 30 人以内で組織するとされている（こども家庭審議会令（令和 5 年政令第 127 号）第 1 条第 1 項）。

²⁸ 「こども家庭審が初会合 大綱に向け議論開始」『福祉新聞』2023.5.2.

²⁹ 内閣総理大臣岸田文雄「こども家庭審議会に対する諮問について（依頼）」（令和 5 年こ総政第 21 号）（こども家庭審議会（第 1 回）資料 3-1）2023.4.21. こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/28da5c2b-7cea-40a3-859e-6ed1e6c093bf/75ea0e29/20230421_councils_shingikai_1st_05.pdf>

³⁰ こども家庭審議会「今後 5 年程度を見据えたこども施策の基本的な方針と重要事項等～こども大綱の策定に向けて～（中間整理）（案）」（こども家庭審議会基本政策部会（第 8 回）資料 1）2023.9. こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/71c0b093-6b94-4b78-8a87-9ae5dd799052/2b891889/20230904_councils_shingikai_kihon_seisaku_5ZeUNXTE_01.pdf>

等が挙げられた。こども大綱は、令和5年12月の閣議決定が予定されている³¹。

(3) 就学前のこどもの育ちに係る基本的な指針（仮称）に係る取組

こども政策の基本方針において、こども家庭庁は、就学前の全てのこどもの育ちの保障を担うものとされ、新たに閣議決定する「就学前のこどもの育ちに係る基本的な指針（仮称）」に基づき、幼稚園、保育所、認定こども園、家庭、地域を含めた、政府内の取組を主導するとされた³²。こども家庭審議会に置かれた「幼児期までのこどもの育ち部会」において、指針の策定に関する調査審議などが行われ、「こどもの育ちに係る基本的なヴィジョン（仮称）」として、中間整理（案）が示された³³。

文部科学省が所管する幼稚園と厚生労働省の所管であった保育所を一元化する幼保一元化は行われなかったが、安全対策など共通した課題に対して連携が進むことに期待する向きがある³⁴。保育所と幼稚園の保育時間・内容の差が縮まってきていることや、親の就労を保育所利用要件としない考え方も出てきていることから、幼保一元化すべきとする意見も見られる³⁵。

(4) こどもの居場所づくりに関する指針（仮称）に係る取組

こども政策の基本方針において「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、…（中略）…、幸せな状態（Well-being）で成長し、社会で活躍していけるようにすることが重要」とされ、新たに閣議決定する「こどもの居場所づくりに関する指針（仮称）」に基づき、こどもが安心して過ごすことができる場の整備を強力に推進することとされている³⁶。こども家庭審議会に「こどもの居場所部会」が置かれ、同部会において同指針に関する調査審議が行われている。法律に規定されている児童館や放課後児童クラブ（学童保育）、放課後等デイサービスなどの居場所に限らず、こども食堂³⁷、児童養護施設等の退所者が交流する場、プレーパーク（冒険遊び場）など多様な居場所を念頭に議論し、令和5年10月上旬に指針案の策定が予定されている³⁸。多様なニーズや地域特性を踏まえた上で、実効的な指針

³¹ 「今後の進め方等について」（こども家庭審議会基本政策部会（第6回）資料5）2023.8.10。こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ba9285a8-96bc-4210-9e15-32d0a4f630fe/70435813/20230810_councils_shingikai_kihon_seisaku_0sqZmhOz_05.pdf>。

³² 「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」前掲注(1), pp.9-10。「教育については文部科学省の下でこれまでどおりその充実を図り、こども家庭庁は全てのこどもの健やかな成長を保障する観点から必要な関与を行うことにより、両省庁が密接に連携して、こどもの健やかな成長を保障することとする」とされた。同, pp.5-6。

³³ 「「幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なヴィジョン（仮称）」の策定に向けて（中間整理）～すべてのこどもの「はじめの100か月」の育ちを支え生涯にわたるウェルビーイング向上を図るために～（案）」（幼児期までのこどもの育ち部会（第7回）資料2）2023.9.14。こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/7f1d5c0f-d944-40b0-8457-58806c76689f/c21c32b1/20230914_councils_shingikai_kodomo_sodachi_A2415Wn2_02.pdf>。

³⁴ 堀井恵里子「こども家庭庁の意義と課題」『社会福祉研究』143号, 2022.4, p.124。

³⁵ 池本美香「こども家庭庁設置後に取り組みべき保育制度の課題」『Research Focus』（税・社会保障シリーズ No.53）2022.8.5。日本総研 HP <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/13612.pdf>>。なお、保育所等の利用に親の就労要件を問わない「こども誰でも通園制度（仮称）」の将来の正式導入に向け、課題を洗い出すためのモデル事業が一部自治体で行われている（「誰でも保育」希望殺到『読売新聞』2023.7.16.）。

³⁶ 「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」前掲注(1), pp.3, 11。

³⁷ こども食堂については、次の文献を参照されたい（大久保玲「子ども食堂の現状と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1239号, 2023.6.21. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/12893834/1/1>>）。

³⁸ 「こどもの居場所づくりに関連する資料」（こどもの居場所部会（第7回）参考資料1）2023.8.23。こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/b127b0d1-9d98-4866-80e3-646439b22c91/4cbea8f3/20230823_councils_shingikai_kodomo_ibasho_b127b0d1_04.pdf>; 「今後のスケジュールについて」（こどもの居場

を整えられるか否かが、課題として指摘されている³⁹。

(5) 日本版 DBS の検討

英国の前歴開示・前歴者就業制限機構（Disclosure and Barring Service: DBS）⁴⁰は、内務省関連の政府外公共機関である⁴¹。DBS は、求職者（ボランティアも含む。）の犯罪歴等の情報を確認し（以下「DBS チェック」）、証明書（以下「DBS 証明書」）を発行する⁴²。通常、求職者の同意を得て事業者が DBS チェックを申請し、求職者が DBS から受け取った DBS 証明書の提示を事業者が受けるという手順になっている⁴³。

DBS は、こどもと接する職業等に従事できない者のリスト（以下「就業禁止者リスト」）の作成・管理も行っている。対象となる事業を行う者（ボランティアの管理者も含む。）は、被用者等がこどもに危害を加えた、あるいはそのおそれがある場合、DBS に通報する義務があり、就業禁止者リストは有罪判決の記録等のほか、過去の雇用者等から寄せられた通報も基に作成されている⁴⁴。こどもと接する職業等の場合、就労等の可否について DBS 証明書での確認が必要であり、規制対象の職業等に該当する者などの場合、就業禁止者リストへの掲載の有無を含めた DBS チェックが行われる。就業禁止者リストに掲載されている者が対象となる職業等に従事することや、事業者が事情を知らず従事させることなどは違法である⁴⁵。

我が国では、英国の DBS と類似した仕組み（以下「日本版 DBS」）を、こどもと接する職業等に限定して導入することが検討されている⁴⁶。国家資格が必要な教員や保育士のほか、ベビーシッターについては職種ごとの対策が導入されてきたものの⁴⁷、こどもと接する他の職種

所部会（第 8 回）資料 4）2023.9.6. こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/efed3f16-5e49-46fb-8a25-92b9e31240d3/3c4bba62/20230906_councils_shingikai_kodomo_ibasho_7nBknsQq_04.pdf>

³⁹ 「さまよう子 学校だけで助けきれない（こどもの居場所どこに？ 下）」『朝日新聞』2023.8.24.

⁴⁰ DBS はイングランド及びウェールズの機構・制度であるが、本稿では「英国の DBS」と記述する。なお、スコットランドと北アイルランドには、それぞれ同じように機能する別の仕組みがある（紙谷雅子「政府は「犯罪歴」をどう扱うか—小児性犯罪者の保育・教育従事をめぐって—」『都市問題』112 巻 6 号, 2021.6, pp.77-84.）。

⁴¹ “Disclosure & Barring Service.” GOV.UK HP <<https://www.gov.uk/government/organisations/disclosure-and-barring-service>>

⁴² DBS 証明書には「基本（Basic）」、「標準（Standard）」、「拡張（Enhanced）」、「就業禁止者リスト付き拡張（Enhanced with Barred List(s)）」の四種類ある。「基本」の場合、DBS 証明書に掲載されるのは、掲載期間未経過の有罪判決や条件付注意処分の情報であり、本人が直接 DBS に照会を申し込むことができる。「標準」以上では、掲載情報の範囲が広くなり、本人が直接、照会を申し込むことはできない。必要とされる DBS チェックは職業等によって異なり、こどもと接する職業等の場合は、「拡張」又は「就業禁止者リスト付き拡張」が必要とされる（“About us.” GOV.UK HP <<https://www.gov.uk/government/organisations/disclosure-and-barring-service/about>>; 「イギリス・ドイツ・フランスにおける犯罪歴照会制度に関する資料」（こども関連業務従事者の性犯罪歴等確認の仕組みに関する有識者会議第 1 回会議 資料 8）2023.6.27. こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/aceeb993-95c7-4465-9db7-3753b9e6694b/6c3b5bfff/20230627_councils_kodomokanren-jujisha_%20x2UksA0k_08.pdf>）。

⁴³ 紙谷 前掲注(40)

⁴⁴ DBS は収集した情報を基に事実認定やリスクアセスメントを行い、リストへの掲載の要否を判断する。原則として、対象者が異議申立てをすることや不服申立てを行うことも可能である（柑本美和「教員による児童生徒等へのわいせつ行為とその防止策」『罪と罰』58 巻 3 号, 2021.6, pp.75-85.）。

⁴⁵ Safeguarding Vulnerable Groups Act 2006 (c.47). <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/47/contents>>

⁴⁶ 岸田首相は、「こども家庭庁が主導し、縦割り行政の中で進まなかった、教育や保育の現場で、性犯罪歴の証明を求める日本版 DBS…（中略）…の構築を進め」と述べている（「第二百八回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」2022.1.17. 首相官邸 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html>）。

⁴⁷ 児童生徒性暴力等を行った教員の復職制限は、令和 4 年 4 月 1 日施行の「教育職員等による児童生徒性暴力等の防止等に関する法律」（令和 3 年法律第 57 号）に基づいて実施されている。同法の附則には、児童生徒等と接する他の資格についても照会制度の在り方等について検討することが明記されている。また、児童生徒性暴力等を行った保育士の登録制度の厳格化は、「児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和 4 年法律第 66 号）に基づいて実

への転職を防ぐことが難しく、職種ごとの対策には限界があることが指摘されている⁴⁸。こどもと接する職種は幅広く、制度設計では対象範囲の設定が重要課題となる⁴⁹。法務省、警察庁、文部科学省、厚生労働省など関係省庁の情報共有や連携も重要となる⁵⁰。

日本版 DBS の導入に関して、こどもの犯罪被害防止の効果を期待する意見がある⁵¹一方で、日本国憲法第 22 条第 1 項に規定される職業選択の自由を侵害するとの見方や、加害者の更生を妨げることを懸念する意見もある⁵²。また、開示対象とする処分履歴の選別、犯罪被害防止の有効性、就労を制限する期間（刑を終えて 10 年経てば刑が消滅する⁵³とする刑法との整合性）、プライバシーの保護なども論点となる⁵⁴。

令和 5 年 9 月に公表された有識者会議の報告書⁵⁵は、性犯罪歴等の確認を義務付ける対象について、学校、保育所、児童養護施設等を例示した一方、認可外保育施設や放課後児童クラブ、学習塾、スイミングクラブなどは、許認可施設のような監督や制裁の仕組みが必ずしも存在しないことなどから、「認定制」を設けることが適当とし、こども家庭庁と関係府省庁が連携するなどして、より多くの事業者が認定を受けるよう促進すべきとした。確認結果は、性犯罪歴者の採否の決定や対象業務に従事させるか否かの判断、配置転換等、こどもの安全を確保するための具体的な措置を講ずる際の参考情報として活用させ、適切な措置を講じた旨を報告させることが適当とされた。対象処分は裁判所による事実認定を受けた性犯罪の前科とすべきとし、不起訴処分を対象とすることには慎重であるべきとした⁵⁶。対象とする前科の期間については上限を設ける必要があるとし、前科に関する情報漏えいを禁止する規定や漏えいに対する罰則規定を設けるべきとした。

上記有識者会議の検討結果を踏まえつつ、こども家庭庁において制度設計に関する検討が行われる。

(6) CDR の検討

「予防のためのこどもの死亡検証」（Child Death Review: CDR）とは、「子どもが死亡した時に、複数の機関や専門家（医療機関、警察、消防、行政関係者等）が、こどもの既往歴や家族背景、死に至る直接の経緯等に関する様々な情報を基に死因調査を行うことにより、効果的

施されている。同法では、事業停止命令等を受けたベビーシッターや認可外保育所に関して、事業停止命令等に関する情報の公開、自治体間での情報共有を可能にすることについても規定された。

⁴⁸ 「教育職に「無犯罪証明書」性犯罪歴で就業制限へ 政府検討」『東京新聞』2022.2.22; 「「性犯罪なし」証明提唱 政府有識者会議」『読売新聞』2021.12.16; 柑本 前掲注(44)

⁴⁹ 「児童への性犯罪 防げ」『産経新聞』2023.4.1.

⁵⁰ 「教員らの性犯罪 防ぐ求職制度」『朝日新聞』2020.12.21; 「(スキャナー) わいせつ教員排除へ「性犯罪なし」証明制を模索」『読売新聞』2021.3.28.

⁵¹ 柑本 前掲注(44)

⁵² 『産経新聞』前掲注(49)

⁵³ 刑法（明治 40 年法律第 45 号）第 34 条の 2 第 1 項

⁵⁴ 五十嵐宙「日本における DBS 導入に関する憲法学的検討」『青山法学論集』63 巻 2 号, 2021.9, pp.163-207; 「日本版 DBS」導入へ議論開始」『朝日新聞』2023.6.28.

⁵⁵ 「「こども関連業務従事者の性犯罪歴等確認の仕組みに関する有識者会議」報告書」2023.9.12. こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ca93f71a-0656-41d3-a944-c080c2e10ace/2672b986/20230912_councils_kodomokanren-jujisha_houkokusho_01.pdf>

⁵⁶ 条例違反については自治体によるばらつきがあることなどから更なる検討を要し、行政上の懲戒処分や民間企業の解雇処分等については処分の基準や考え方が異なることなどから、検討等には更なる時間を要するとされた。

な予防対策を導き出し予防可能なこどもの死亡を減らすことを目的とするもの」である⁵⁷。米国、英国など複数の国がCDRに類する制度を有している⁵⁸。元々は虐待死を見逃さないための制度であったが、不慮の事故など予期せぬ死の予防にも力点が置かれるようになった⁵⁹。

CDRはこどもの死亡について、特定の個人や関係機関の責任を追及することが目的ではないが⁶⁰、見過ごされていた虐待事例が明らかになる可能性もある⁶¹。CDRの導入により、省庁別に扱われている情報がつながり、効果的な再発防止策に結び付くことも期待される⁶²。こどもの自殺対策（次項）に関連しても、省庁横断的にこどもの死亡を検証する仕組みがない問題が指摘されている⁶³。

CDRに関する研究・検討は以前から行われており⁶⁴、令和2年度からは厚生労働省のモデル事業が開始された⁶⁵。その後、CDRの検討は、こども家庭庁に引き継がれている。CDRのモデル事業については、厚生労働省の手引き⁶⁶において、①遺族の同意を必要とし、②司法解剖の結果は取り扱えない、とされている点に関連して、実効性の面から異論がある⁶⁷。モデル事業に参加した自治体からは、遺族の意向確認を経ることなく情報提供の義務を課す法整備を求める声も上がっている⁶⁸。また、モデル事業が始まって3年を経過しても制度化の道筋が見えないとして、こども家庭庁の試金石の一つと見る向きもある⁶⁹。

(7) こどもの自殺対策

令和4年中に自殺した小中高生は514人⁷⁰であり、統計を取り始めた昭和55年以降で過去最多となった⁷¹。令和3年について、「10～14歳」及び「15～19歳」の死因の第1位は、男女と

⁵⁷ 厚生労働省子ども家庭局母子保健課「Child Death Review (CDR) 国の取組」（子どもの死因究明 (Child Death Review) に関する説明会 資料1) 2021.1.28. <<https://www.mhlw.go.jp/content/000728945.pdf>>

⁵⁸ 沼口敦「子どもの死因究明のためのCDR」『法律のひろば』73巻6号, 2020.6, pp.36-45.

⁵⁹ 例えば、米国では添い寝による乳幼児の窒息死を防ぐためのキャンペーンにつながるなど、事故防止の対策に結び付いた成果がある（大久保真紀「記者解説 子どもを命を守るため」『朝日新聞』2022.9.5; 「子どもの虐待・事故死 検証」『読売新聞』2020.5.20.)。

⁶⁰ 厚生労働省母子保健課「CDR (チャイルド・デス・レビュー) が目指すもの」『法律のひろば』73巻6号, 2020.6, pp.31-35.

⁶¹ 『読売新聞』前掲注(59)

⁶² 同上

⁶³ 吉田溪「子どもの自殺が過去最多、「24h チャット相談」の現場から見る課題と必要な対策 大空幸星「1人1台端末の活用、文科省が主導を」2023.6.1. 東洋経済オンライン <<https://toyokeizai.net/articles/-/674662>>

⁶⁴ 厚生労働省母子保健課 前掲注(60) なお、「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15条第2項では、成育過程にある者の死因に関する情報の収集、管理、活用等に関する体制の整備、データベースの整備その他の必要な施策を講ずるものとされ、「死因究明等推進基本法」（令和元年法律第33号）の附則第2条では、同法の施行後3年を目途として、こどもの死因に関する情報の収集、管理、活用等の仕組み、あるべき死因究明等に関する施策に係る行政組織、法制度等の在り方その他のあるべき死因究明等に係る制度について検討を加えるものとされている。

⁶⁵ 厚生労働省子ども家庭局母子保健課「Child Death Review (CDR) 国の取組」（子どもの死因究明 (Child Death Review) に関する説明会 資料1) 2020.1.17. <<https://www.mhlw.go.jp/content/000587678.pdf>>

⁶⁶ 厚生労働省子ども家庭局母子保健課「都道府県 Child Death Review モデル事業の手引き（第2版）」2021.3. <<https://www.mhlw.go.jp/content/000761009.pdf>>

⁶⁷ 『朝日新聞』前掲注(59)

⁶⁸ 三重県CDR (Child Death Review) 政策提言委員会「予防可能な子ども（18歳未満）の死亡を減らすための取組に関する提言」2022.3, p.18. <<https://www.pref.mie.lg.jp/common/content/001007702.pdf>>

⁶⁹ 「子どもの死因究明、壁高く」『日本経済新聞』2023.6.13.

⁷⁰ 厚生労働省自殺対策推進室・警察庁生活安全局生活安全企画課「令和4年中における自殺の状況」2023.3.14, p.36. <<https://www.npa.go.jp/safetylife/scianki/jisatsu/R05/R4jisatsunojoukyou.pdf>>

⁷¹ 「子ども自殺最多 対策室設置要望 超党派議連、首相に」『朝日新聞』2023.4.6.

もに「自殺」である⁷²。こども家庭庁の EBPM⁷³研究会⁷⁴の論点案では、令和 5 年度に効果検証を実施する三つの重点プロジェクトの一つとして「こどもの自殺対策」が挙げられている⁷⁵。

こども家庭庁は「自殺対策室」を設置し、こどもの自殺対策の司令塔として、厚生労働省や文部科学省、警察庁などの関係省庁と連携して、こどもの自殺対策に取り組む⁷⁶。

令和 5 年 4 月 27 日、こども家庭庁を中心に「こどもの自殺対策に関する関係省庁連絡会議」が設置された。同会議がまとめた「こどもの自殺対策緊急強化プラン」では、①1 人 1 台配布されている学習用端末を活用した自殺リスクの把握、②多職種の専門家で構成される「若者の自殺危機対応チーム」の各都道府県における設置、③警察や消防、学校や教育委員会、地方自治体等が保有する自殺に関する統計や資料を集約し、多角的な分析を行うための調査研究の立ち上げ、等の対策が盛り込まれた⁷⁷。適切な解決策の検討のためには専門家との情報共有が必要であるが、本人の同意がない場合、「個人情報保護に関する法律」（平成 15 年法律第 57 号）に抵触するおそれもあることから、情報共有可能なケースを示すガイドラインの作成も検討されている⁷⁸。

2 こども政策の遂行上の課題

(1) 予算規模と財源確保の在り方

日本は GDP に占める家族関係社会支出（児童手当や保育サービスなどへの支出を含む。）の割合が、合計特殊出生率の高い先進国（スウェーデンやフランス）よりも小さいことが課題として指摘されることがある⁷⁹。こども家庭庁の創設のメリットの一つとして、こども政策に限った人員と財源を確保しやすくなることを挙げる意見もある⁸⁰。

岸田首相は、令和 5 年 6 月 13 日に閣議決定した「こども未来戦略方針」（以下「戦略方針」）⁸¹の「加速化プラン」（今後 3 年間の集中的な取組）の規模について 3 兆円台半ばとし、これに

⁷² 「人口統計資料集（2023）改訂版」国立社会保障・人口問題研究所 HP <https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Population/P_Detail2023RE.asp?fname=T05-23.htm>

⁷³ Evidence-Based Policy Making. 証拠に基づく政策立案。政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化した上で合理的根拠（エビデンス）に基づくものとする（「内閣府における EBPM への取組」2023.6 最終更新。内閣府 HP <<https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html>>）。

⁷⁴ こども政策の基本方針では、こども政策の基本理念の一つとして、データ・統計を活用したエビデンスに基づく政策立案等が掲げられ、こども基本法の附帯決議では、衆議院・参議院共に、収集したデータに基づいて各種施策の評価及び改善策の検討を行い、その内容を必要に応じ国会に報告することなどが定められた。同研究会はこうした経緯を受けて設置された。

⁷⁵ ほかに「保育の質の評価」、「未就園児預かり事業」が挙げられている（「EBPM 研究会の論点（案）」（第 1 回 EBPM 研究会 資料 2）2023.6.21。こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ec2d19c7-787c-429f-83f3-4484e3588005/bf0b6f10/20230621_councils_ebpm-society_JsmoUyP5_02r.pdf>）。

⁷⁶ 「こどもの自殺対策」こども家庭庁 HP <<https://www.cfa.go.jp/policies/kodomonojisatsutaisaku/>>

⁷⁷ こどもの自殺対策に関する関係省庁連絡会議「こどもの自殺対策緊急強化プラン（概要）」2023.6.2。こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a03ae738-afb8-4e24-ad51-a0eea785c93d/bd8fcaae/20230401_councils_kodomonojisatsutaisaku-kaigi_a03ae738_12.pdf>

⁷⁸ 「子どもの自殺 端末で防げ」『読売新聞』2023.6.1, 夕刊。

⁷⁹ 「子ども予算 何を倍増」『朝日新聞』2023.2.17。なお、G7 及びスウェーデンについて見ると、スウェーデン 3.4%、フランス 2.9%、ドイツ 2.5%、英国 2.3%、日本 2.0%、カナダ 1.7%、イタリア 1.4%、米国 0.7%である（スウェーデン、ドイツ、イタリアは 2019 年、その他は 2020 年の値）（OECD, “Social Expenditure - Aggregated data; Public and mandatory private; Family; In percentage of Gross Domestic Product.” <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_A_GG>）。

⁸⁰ 堀井 前掲注(34), p.125.

⁸¹ 「「こども未来戦略方針」一次元の異なる少子化対策の実現のための「こども未来戦略」の策定に向けて一」（令和 5 年 6 月 13 日閣議決定）p.24。内閣官房 HP <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/pdf/kakugikettei_20230613.pdf>

より、こども 1 人当たりの家族関係社会支出がスウェーデンに達する水準になるとしたほか、こども家庭庁の令和 5 年度当初予算が約 4.8 兆円であるところ、2030 年代初頭までに、こども家庭庁予算の倍増を目指すとした⁸²。ただし、3 兆円台半ばとする予算規模に対しては、こども予算の倍増という規模ありきで決まった印象があり、政策効果も不透明であるとする見方がある⁸³。

財源について、戦略方針は、歳出改革や社会保険料負担軽減の効果を活用しながら、「実質的に追加負担を生じさせないことを目指す」、「消費税などこども・子育て関連予算充実のための財源確保を目的とした増税は行わない」としたほか、企業を含め社会・経済の参加者全員が広く負担する「支援金制度（仮称）」を構築するとし、詳細については令和 5 年末に結論を出すとした⁸⁴。ただし、少子化対策等の財源に関し、有識者や経済界には、現役世代だけでなく高齢者も負担する消費税を含め、税負担をめぐる議論を排除すべきでないとする主張もある⁸⁵。

戦略方針では、こども家庭庁の下に、こども・子育て支援のための新たな特別会計（いわゆる「こども金庫」）を創設し、こども・子育て政策の全体像と費用負担の可視化を進めるとした。また、必要に応じ、つなぎとして、こども特例公債を発行するとしている⁸⁶。ただし、特別会計については、特定の収入が確保されることによって既得権益化しがちであるとする見方があるほか、費用対効果の程度にかかわらず歳出が増加する可能性も指摘され、特例公債の発行については、こどもと将来世代への負担の先送りであるとする見方がある⁸⁷。

(2) 勧告権等の行使及び実効性

内閣府特命担当大臣は関係行政機関の長に対する勧告権や資料提出要求・説明要求をする権限を有する（前述）。ただし、令和 4 年 4 月 22 日、野田聖子こども政策担当大臣（当時）は、勧告権が過去に発動された例は承知していない旨の答弁をしている⁸⁸。勧告権は、小中高等学校教育など文部科学省との縦割りが残るとの批判に応えるものとの見方もあるが、行使されたとしても法的拘束力はない⁸⁹。そのため、勧告権が有効に機能するか疑問視する見方がある⁹⁰。勧告権と同様、資料提出要求・説明要求も、内閣府設置法が施行された平成 12 年度以降、発動は確認されていないとされる⁹¹。

⁸² 「岸田内閣総理大臣記者会見」2023.6.13. 首相官邸 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0613kaik-en.html> こども家庭庁の令和 6 年度の概算要求額は約 4.9 兆円である（こども家庭庁「令和 6 年度予算概算要求のポイント」<https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/88749a20-e454-4a5b-9da8-3a32e1788a23/97a3e85e/20230831_policies_budget_01.pdf>）。

⁸³ 「【論点】少子化対策 関東学院大教授・島澤論氏「規模ありきで決まった印象」」『産経新聞』2023.6.2.

⁸⁴ 「こども未来戦略方針」前掲注(81), pp.24-25. こども家庭庁に、支援金制度の設計を担う準備室が約 20 人体制で設置された（「少子化対策 準備室設置」『読売新聞』2023.7.5.）。

⁸⁵ 「社会保険料上乘せに疑問の声」『朝日新聞』2023.4.6; 「「少子化対策 実態はばらまき」 「財源 消費税中心に見直しを」西沢和彦・日本総研主席研究員」『朝日新聞』2023.6.16; 「増税議論「逃げるな」 十倉雅和氏 経団連会長（直言）」『日本経済新聞』2023.8.27.

⁸⁶ 年金特別会計子ども・子育て支援勘定及び労働保険特別会計雇用勘定（育児休業給付）は統合される。「こども未来戦略方針」前掲注(81), pp.24-25.

⁸⁷ 大林尚「核心 こども金庫はすき焼き族？」『日本経済新聞』2023.6.19.

⁸⁸ 第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 21 号 令和 4 年 4 月 22 日 p.20.

⁸⁹ 堀井 前掲注(34), p.122.

⁹⁰ 「核心 政策チェック機能に疑問符」『東京新聞』2022.5.14.

⁹¹ 第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 21 号 前掲注(88); 「子育て施策で他省庁に「実施確認」」『官庁速報』2023.8.15.

こども家庭庁は、こども政策担当大臣が他の関係行政機関の長に対し、文書で、子育て施策の実施確認や実施要請を発出することを可能とする要領を策定し、勧告権の発動に至らない案件において、大臣決定に基づき、機動的に対応することが可能となった⁹²。

おわりに

令和4年度の出生数は80万人を割り込み、統計のある明治32年以降の過去最低を更新した。合計特殊出生率も過去最低の1.26である⁹³。こどもの数が減少傾向にある反面、こどもを取り巻く状況は厳しさを増している⁹⁴。岸田首相は、令和5年1月の施政方針演説において、「我が国の経済社会の「持続性」と「包摂性」を考える上で、最重要政策と位置付けているのが、「こども・子育て政策」です」と述べた⁹⁵。こども・子育て政策や少子化対策の成否は、全ての国民の将来に影響が及ぶ。こども家庭庁創設の成果が注目される。

⁹² 『官庁速報』同上；「子ども政策推進 省庁へ文書要請 こども家庭庁、可能に」『読売新聞』2023.8.9；「内閣府設置法第11条の3の規定により置かれた内閣府特命担当大臣が掌理する企画立案・総合調整事務の遂行に関する実施要領（概要）」（基本政策部会（第6回）参考資料1）こども家庭庁HP <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ba9285a8-96bc-4210-9e15-32d0a4f630fe/1e19f190/20230810_councils_shingikai_kihon_seisaku_0sqZmhOz_12.pdf>

⁹³ 厚生労働省「令和4年（2022）人口動態統計月報年計（概数）の概況」 <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai22/dl/gaikyouR4.pdf>>

⁹⁴ 例えば、それぞれ最新の統計によれば、自殺した小中高生の数（前述）、児童相談所における児童虐待相談の対応件数、いじめの認知（発生）件数や不登校児童生徒数は過去最多である（こども家庭庁「令和4年度 児童相談所における児童虐待相談対応件数（速報値）」 <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a176de99-390e-4065-a7fb-fe569ab2450c/12d7a89f/20230401_policies_jidouguyakutai_19.pdf>; 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「令和3年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」2022.10.27, pp.22, 70. <https://www.mext.go.jp/content/20221021-mxt_jidou02-100002753_1.pdf>）。

⁹⁵ 「第二百十一回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」2023.1.23. 首相官邸HP <https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0123shiseihoshin.html>