

## 《税・社会保障改革シリーズ No.8》

2013年1月22日  
No.2012-016

# 安倍新政権の 子ども・子育て支援政策への期待

調査部 主任研究員 池本美香

### 《要 点》

- ◆ 第2次安倍政権の発足で子ども・子育て支援政策はどうか。本稿では、現状を整理した後、第1次安倍政権の取り組みや自民党の衆院選マニフェストなどをふまえ、今後の子ども・子育て支援政策を展望。加えて、国際的な動向もふまえ、新政権への期待を提示。
- ◆ 民主党政権はチルドレン・ファースト（子どもが第一）という政策理念を掲げ、子ども・子育て関連3法の成立など、子ども・子育て支援政策において一定の進展。ただし、幼保一体化や待機児童対策については道半ば。
- ◆ 第1次安倍政権では、人口構造の変化に対する危機感をベースとする少子化対策の観点から、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議において次世代育成支援施策について活発な議論。今回の自民党の衆院選マニフェストでも、公的支出の充実、女性の活用、新しい家族像としての男性の育児参加など、引き続き子ども・子育て支援政策に積極的な姿勢。
- ◆ 第2次安倍政権発足によって、第一に、幼児教育無償化が改めて検討される見通し。これは、諸外国において幼児教育が投資効果の高い公共的事業とみなされる傾向に整合的。もっとも、無償化に要する追加公費は0.8兆円との試算もあり、財源や詳細設計については今後の議論。第二に、女性の活用および子どもの教育重視の観点から、働き方の問題がクローズアップされる可能性。わが国では女性の活用度がOECD平均を下回る極めて低い水準。
- ◆ 新政権の子ども・子育て支援政策へのさらなる期待は、①もう一段の待機児童対策、②幼稚園・保育所の所管省庁の一元化、③子どもの権利条約に関する国際的な動向を踏まえた施策推進、の3点。①については3歳未満の保育にも十分な予算確保を期待。②については、行政事務合理化の観点に加え、保育の普遍化および質向上の観点から、文部科学省での一元化という選択肢が積極的に検討されるべき。諸外国でも保育施設への教育省の関与が強まる傾向。③については、子どもの権利条約批

准国として、わが国でも子どもの立場・視点から行政の施策を評価・点検する独立機関（子どもオンブズマン）の設置を期待。近年、子どもオンブズマン設置国が増加。

**本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・池本美香宛にお願いいたします。**

**Tel: 03-6833-0477**

**Mail: ikemoto.mika@jri.co.jp**

## はじめに

2012年12月に安倍政権が発足した。民主党政権の成果の1つは社会保障・税一体改革であり、なかでも、子ども・子育て支援政策においては一定の進展が見られた。では、第2次安倍晋三政権発足により、子ども・子育て支援政策はどのように変わるのか。本稿では、現状を確認した後、第1次安倍政権の子ども・子育て支援分野の成果および衆院選マニフェストなどを振り返りつつ、これからの子ども・子育て支援政策はどうなるのかを展望する。加えて、国際的な動向もふまえながら、第2次安倍政権の子ども・子育て支援政策への期待について考察する。

## 1. 民主党政権の子ども・子育て支援政策

まず、現状確認のため、民主党政権（2009年9月～2012年12月）の子ども・子育て支援政策を総括しておきたい。

### （1）民主党政権の理念と政策

民主党は、2007年参院選のマニフェストで「国民の生活が第一」を掲げ、一人月額2万6,000円の「子ども手当」支給や公立高校の無償化など、子ども・子育て支援重視の姿勢を強力に打ち出した。民主党の子ども・子育て支援政策のベースは、2006年5月発表の未来世代応援政策『「育ち・育む」応援プラン』にあり、ここでは**チルドレン・ファースト（子どもが第一）**という政策理念を掲げ、子ども手当、高校無償化以外にも、幼保一体化、「子ども家庭省」と「子どもオンブッド（オンブズマンのノルウェー語）」の設置など、これまでの自民政権にはなかった新しい視点が盛り込まれていた。

2009年9月の政権交代後に策定された「子ども・子育てビジョン」（2010年1月閣議決定）では、そうした政策理念を具体化し、チルドレン・ファーストの考え方の下、「少子化対策」から「子ども・子育て支援」への転換を打ち出した。すなわち、国家のために子どもを増やすという視点で施策を検討するのではなく、子どもの目線で、すべての子どもたちが尊重され、その育ちが等しく確実に保障されるよう取り組むことを宣言したのである。2008年度まで「少子化社会白書」として発表されていた政府の報告書が、2009度からは「子ども・子育て白書」と衣替えされたのは、単なる名称変更ではない。

さらに、2010年1月に、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行う**子ども・子育て新システム検討会議**が立ち上げられ、その議論をふまえて2012年8月には、「社会保障と税の一体改革」関連法案として**子ども・子育て関連3法**が成立した<sup>1</sup>。この法律では、主に保育制度に関して、待機児童解消の観点から保育所の供給増加をねらった改革が行われ、消費税引き上げにより0.7兆円の財源が確保される見通しとなった。

そのほか、子ども手当については、2012年度から旧法の児童手当に戻ったが、子ども手当導入前と比べて、支給対象が拡大し、金額も増えている<sup>2</sup>。さらに高校無償化が実現し、高校中退者数が2008年度の2,208人から2010年度には1,043人に減るなどの成果も報告されている。

<sup>1</sup> この法案の評価については、別稿「子ども・子育て新システム関連法案の評価」日本総研『政策観測』NO.44（2012年7月20日）を参照されたい。

<sup>2</sup> ただし、年少扶養控除の廃止によって家計が受けた影響を考えると、効果は極めて限定的である。

## (2) 残された課題

このように、3年あまりの民主党政権において、子ども・子育て支援政策は、一定の進展があったといえるが、残された課題もある。

まず、幼保一体化について、十分な成果が得られていない。幼稚園と保育所をすべて総合こども園に一元化するという総合こども園法案が2012年通常国会に提出されたものの、同年6月の民主・自民・公明の3党合意により廃案となった。総合こども園法案に代わって、指導監督を一本化した幼保連携型認定こども園制度が新たに導入されたが、幼稚園と保育所の制度はそのまま残り、そうした類似の施設が異なる省庁で所管されている状況を変えるには至らなかった。

幼保一体化の議論が進展しなかったことで、保育の質に関する議論も停滞した。現在、幼稚園教育要領と保育所保育指針がそれぞれ存在するが、子ども・子育て新システム検討会議では、それらを一本化し、子ども・子育て支援の理念に関する「基本指針」と、施設における指導・援助の基準として「総合施設保育要領（仮称）」が検討されていた。それは、保育の質を改めて見直す作業でもあったが、一本化には至らなかった。

次に、待機児童対策が量的にも質的にも十分ではない。子ども・子育て支援法では、保育所の増加をめざし、自治体に対して、供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、申請があれば原則として認可するよう求め、認可を受けた施設の利用者には「教育・保育給付」として国が補助する仕組みを導入した。そうした保育所の量的拡大の方向性は一定程度評価できる。しかし、100万人規模ともいわれる潜在的な待機児童を解消するには力不足である。末子3歳未満の母親の就業率は、日本は29.8%（2009年）とOECD平均51.4%を大きく下回っている。

加えて、母親の就業率を諸外国並みに引き上げるためには、そうした保育の量的拡大とあわせ、本来、保育の質と働き方の問題も議論する必要がある。保育の質に不安があったり、父母とも長時間労働を求められたりといった状況では、潜在的な待機児童解消には至らない。この点、民主党政権では、保育の質や働き方の問題の検討も十分ではなかった。

## 2. 第2次安倍政権で子ども・子育て支援政策はどうなるのか

今般の安倍政権発足により、子ども・子育て支援政策はどうなるのか。第1次安倍政権の子ども・子育て分野における施策と、今回の衆院選の自民党マニフェストの内容を振り返りつつ展望する。

### (1) 第1次安倍政権の政策

第1次安倍政権（2006年9月～2007年9月）では、子ども・子育て支援政策に積極的な姿勢がうかがえた。2007年2月、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が設けられ、同年12月まで活発な議論が行われた。

この会議には、4つの分科会（基本戦略分科会、働き方の改革分科会、地域・家族の再生分科会、点検・評価分科会）が置かれた。会議全体としては、人口構造の変化が社会経済へ及ぼす影響に対する強い危機感があり、「車の両輪」となる二つの取り組みとして、仕事と生活の調和の実現と包括的な次世代育成支援の枠組みの構築がテーマとなった。

仕事と生活の調和に関しては、2007年12月に、政労使の代表等から構成される仕事と生活の調和推進官民トップ会議において、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章及び仕事と

生活の調和推進のための行動指針が決定された。また、次世代育成支援については、わが国は他国と比較して家族関係社会支出が少ないものの、本来、そうした次世代育成支援につながる支出は「未来への投資」と認識すべきとの視点が示された。さらに、利用者の視点に立って施策の点検・評価を行うことが必要であるとされた。

このように、第1次安倍政権では、子ども・子育て支援政策に積極的な姿勢がうかがえた。ただし、その施策は、人口構造の変化に対する危機感をベースとする少子化対策の側面が強く、民主党が掲げた「チルドレン・ファースト（子どもが第一）」の視点とは様相を異にしていたといえる。

## （2）今回の自民党マニフェスト

今回の自民党の衆院選マニフェストを見ても、子ども・子育て支援に関して、引き続き積極的な姿勢がうかがえる。

第一に、公的支出の充実である。「国公立の幼稚園・保育所・認定こども園を通じ、すべての3歳から小学校就学までの幼児教育の無償化に取り組む」としているほか、子どもの医療費無料化の検討、小学校給食の無償化、OECD諸国並みの教育への財政支出、給付型奨学金の創設、および私学助成の拡充などが掲げられている。

幼児教育の無償化は、かつて2006年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（骨太の方針2006）において取り上げられたものである。2008年5月から2009年3月にかけて文部科学省の「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」において検討され、同年5月には「幼児教育の無償化について（中間報告）」として提唱されている。この中間報告では、入園料及び保育料に係る現在の保護者負担を無償にすると仮定し、必要となる追加公費の額は、国及び地方公共団体であわせて約7,900億円と推計している。

第二に、女性の就労支援とあわせて、男性の育休取得やワークライフバランスの推進である。マニフェストでは、社会のあらゆる分野で2020年までに指導的地位に女性が占める割合を30%以上とする数値目標を掲げている。一方、「ゼロ歳児に親が寄り添って育てることができる社会の推進」「子どもの生活及び教育の観点からの適切な保育時間の確保」などを挙げており、新しい家族像、家族ビジョンを踏まえ、夫婦が共に働き、ともに家事を負担（協働・分担）できるようなワークライフバランスを推進する方向を打ち出している。

この点について、第1次安倍政権では、国民の希望する結婚や出産・子育てを実現するという段階にとどまっていたが、今回のマニフェストではより踏み込んで、国際的な動向も考慮しつつ、女性の活用を前面に出し、新しい家族像として男性の育児参加も進める内容となっている。

## （3）2012年12月の自公合意をふまえた今後の展望

現在、子ども・子育て支援関連分野では、昨年8月に成立した子ども・子育て支援関連3法の2015年度の本格施行に向けて、詳細設計の検討が進められている。この法律は、民自公の三党合意を経て成立したもので、基本的な方向性に変更はないものと思われるが、第2次安倍政権発足に伴い、次の追加修正が想定される。

第一に、幼児教育無償化である。昨年12月の自民・公明連立政権合意では、幼児教育無償化を財源確保の上で進めることが盛り込まれた。所要0.8兆円（公費）と試算されており、財政状況が極めて厳しいなか、その是非に遡って、今後、与野党間の争点となっていくことが予想される。



幼児教育の無償化という政策自体は、近年、諸外国でも導入される傾向にある<sup>3</sup>。その背景には、質の高い幼児教育は、その後の成績の向上や進学率の上昇、所得の増大、犯罪率の減少をもたらすなど、教育的・社会経済的効果が大きいとの研究成果が政策決定に影響を与えていることがある。幼児教育が投資効果の極めて高い公共的事業とみなされるようになり、教育政策において幼児教育への関心が世界的に高まっている。わが国でも 2006 年に改正された教育基本法で、新たに「幼児期の教育」が規定されている。

わが国ではすでに 4 歳児の 97%が幼稚園もしくは保育所に通っており、これは OECD 加盟国中 7 番目に高く、OECD 平均の 81%を大きく上回る<sup>4</sup>。しかし、一方でその費用の多くを家計が負担しており、就学前教育に対する支出に占める家計支出の割合は 38%と、OECD 加盟国で 3 番目に高い水準にある。こうした状況が続けば、経済的理由から就学前教育を受ける割合の低下や少子化を招く懸念がある。

自民党マニフェストでは、OECD 諸国並みの教育への財政支出も挙げられているが、子育ての経済的負担の軽減や、将来の労働力となる子どもの能力向上の観点から、教育費負担の検討は喫緊の課題であり、民主党政権による高校無償化に加えて、幼児教育無償化が検討されることは評価できる。一概にばらまきとの批判は当たらないといえよう<sup>5</sup>。

第二に、女性の積極的活用と男性の育児参加の促進に向けた議論進展の可能性である。民主党政権では、ようやく 2012 年 6 月に「『女性の活躍促進による経済活性化』行動計画～働く『なでしこ』大作戦～」を策定し、企業における女性の活躍状況の可視化を促進する取り組みなどを通じて、男性の意識改革に着手したところであり、育児休業や労働時間など、働き方の問題についての検討が必ずしも十分ではなかった。

女性の活用に関し、わが国は他の先進諸国と比較して大きく後れを取っている。母親の就業率が低いことに加え、女性の大学修了者割合（36.4%【OECD 平均 46.6%】）、男女の賃金格差（27.4%【15.0%】）、会社社長の割合（1.0%【2.2%】）、上場企業役員の女性比率（3.9%【10.3%】）、国会議員に占める女性の割合（11.3%【25.2%】）など、わが国はいずれも OECD 平均を下回る低い水準にある（OECD Gender Initiative data browser）。労働市場における男女平等が実現すれば、今後 20 年で日本の GDP は 20%近く増加するとの指摘もある<sup>6</sup>。

第 1 次安倍政権では、旧来型の家族をベースに地域・家族の再生に重点が置かれ、ワークライフバランスに向けた取り組みはあったものの、女性を積極的に活用するという視点は希薄であったといえる。新政権は、新しい家族像をベースに、女性力の発揮による社会経済の発展を掲げており、加えて子どもの教育重視の観点からも、働き方の問題がクローズアップされる可能性が高い。

### 3. 新政権の子ども・子育て支援政策への期待

このように、安倍新政権における子ども・子育て支援政策については、大きな期待が寄せられる一方、不透明感もないではない。それは、民主党政権が取り組みかけたいくつかの課題について、

<sup>3</sup> 幼児教育の無償化は、2003 年にスウェーデンが 4、5 歳対象に 1 日 3 時間、2004 年にイギリスが 3、4 歳対象に週 12.5 時間、2007 年にニュージーランドが 3、4 歳対象に週 20 時間というかたちで導入された。

<sup>4</sup> 図表でみる教育：OECD インディケータ 2012（日本）による。

<sup>5</sup> ちなみに、民主党の高校無償化は、公立高校は実質無償化、私立高校は所得段階に応じた授業料低減であり、高校無償化に必要な費用を 0.5 兆円としていた。幼児教育の無償化についても、所得段階を考慮するのか、一定の保育時間数までとするのかなど、詳細設計の議論が必要となる。

<sup>6</sup> OECD(2012), “Closing the Gender Gap: Act Now (Country Notes Japan)”

政権交代により議論がストップする、あるいは逆戻りするということである。

そこで、新政権の子ども・子育て支援政策におけるさらなる期待として、3点を挙げておきたい。

### ①もう一段の待機児童対策

### ②幼稚園・保育所の所管省庁の一元化

### ③子どもの権利条約に関する国際的な動向を踏まえた施策推進

以下、それぞれ敷衍しよう。

## (1) もう一段の待機児童対策

第一に、保育所の待機児童問題に関しては、顕在化している国基準の待機児童数2万5千人ではなく、100万人規模とも言われる潜在待機児童の解消に向けて、もう一段の対策が期待される。実際、第1次安倍政権では、その必要性を示す試算を行っている。

現在、子ども・子育て支援政策の充実に、消費税の引き上げにより0.7兆円の公費が確保される見通しであるが、第1次安倍政権の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議では、希望者すべてが就業した場合およびスウェーデン並みに女性の就業率や3歳未満の保育所カバー率が上がった場合等を仮定した試算で、社会的なコストの推計追加所要額は1.5～2.4兆円とされていた。労働市場における女性活用の観点からは、3歳未満の待機児童問題に対しても十分な予算確保が求められる。

## (2) 幼稚園・保育所の所管省庁の一元化

第二に、幼稚園と保育所の縦割り行政について、積極的な見直しが求められる。乳幼児期の教育・保育施設には、文部科学省所管の学校としての幼稚園と、厚生労働省所管の社会福祉施設としての保育所があり、小学校第一学年児童数に対する幼稚園修了者の割合は55.1%（2012年度）とほぼ半々となっている。わが国の財政状況を考えれば、類似の制度を二つの省庁で所管するという重複は早急に解消されるべきである。諸外国の状況を見ても、行政事務の合理化をねらいの一つとして、幼保の所管省庁の一元化を行う動きが見られ、現在、子どもが小学校入学前に通っている施設が異なる省庁で所管されている国はほとんどない。

民主党には当初より、子ども政策・家族政策を一元的に立案・遂行する子ども家庭省を設置することによって、縦割り行政の弊害をなくし、包括的な取り組みが可能となるとの考えがあり、2010年4月の「子ども・子育て新システムの基本的方向」においても、「子ども家庭省（仮称）の創設」が含まれていた。

しかし、2012年6月の民主・自民・公明の3党合意で、子ども・子育て支援を実施する行政組織のあり方については法案施行後2年を目途に検討し、必要があれば所要の措置を講ずるといった内容へ大幅に後退し、8月に成立した子ども・子育て支援法の附則第二条に、この3党合意の内容が盛り込まれた。

今後の子ども・子育て支援を実施する行政組織のあり方の検討にあたっては、行政の事務コスト削減および国民の利便性向上の観点などから、一元化を積極的に検討すべきであろう。その際、幼稚園と保育所の縦割り行政の問題については、文部科学省での一元化という選択肢が積極的に検討されるべきであろう。

その理由は、乳幼児期の保育には、普遍化と質の向上が求められているためである。まず、普遍

化については、保育はもはや経済的な理由から働かざるを得ない家庭に限定した福祉施策ではなく、高所得家庭も対象に含む普遍的な行政サービスとなりつつあることである。少子高齢社会において経済活力や社会保障制度を維持するためには、女性の活用が必要であり、保育所は誰もが普通に利用できるものとなる必要がある。

次に、質の向上については、自民党自身が、保育所を含めて幼児教育無償化を打ち出しているように、保育所も教育の場としての色彩が近年強くなっていることである。実際、保育所の持つ機能のうち、3~5歳児の教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいとされ、すでに教育施設としての実態がある。生涯学習 (lifelong learning) という概念の登場により、教育政策は、乳幼児や社会人など学校以外の学習も含めて検討される時代になっており、改正認定こども園法にも「幼児期の教育及び保育が生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものである」ことが明記されたところである。

他の先進諸国でも、近年、乳幼児の保育施設への教育省の関与が強まる傾向が見られる。例えば、北欧4か国は教育省以外の省庁で乳幼児期の保育施設が一元的に所管されていたが、1996年にスウェーデン、2006年にノルウェーが所管を教育省に移す改革を行っている。また、幼稚園・保育所等の縦割り行政について、1986年にニュージーランド、1998年にイギリス (イングランド) が、教育省で一元化する改革を行っている。そのほか、小学校就学前の数年間を教育省の所管とする国もあり、フランスでは3歳から、オランダでは4歳から教育省が所管する施設に無償で通える制度となっている。

わが国では、自公合意で小学校就学前3年間の幼児教育無償化が掲げられたことから、フランスのように、この就学前3年間のみを文部科学省で一元化する方向も考えられる。しかし、保育所の大半が0もしくは1歳から5歳までを対象に一体的に運営されている実態を考慮すれば、3歳未満と3歳以上を異なる省庁で所管することは現実的ではなく、スウェーデンやイギリスのように、0歳から文部科学省で一元化するという選択肢が積極的に検討されるべきであろう。

なお、子ども家庭省で幼稚園と保育所を一元的に所管するという民主党の当初の案は、ノルウェーをモデルとしていたが、前述の通りノルウェーでは、乳幼児の保育施設の所管が、2006年に子ども家庭省から教育研究省に移されている。これは、乳幼児の施設を教育施設と明確に位置付けることで、保育の質の向上や保育を受ける権利の保障を目指したものである。ノルウェーでは2009年に子どもに保育所に通う法的権利が保障され、1、2歳児の保育所利用率は2001年の37.7%から2009年には77.2%にまで高まっている<sup>7</sup>。

わが国では1900年に小学校が無償化され、20世紀は学齢期の就学が普遍化したが、21世紀は高校とあわせて乳幼児期の就学が普遍化する可能性もあろう。乳幼児期の教育・保育施設に関しては、より長期的な視野から大きな転換期にあるという認識を持ち、教育政策の一環としての検討が期待される。

その際、幼保の所管省庁の一元化に当たっては、**乳幼児期の教育・保育の指針づくり**も重要である。OECDでは、乳幼児期の教育・保育への公的投資は、女性の就業率向上や子どもの能力向上など、社会的リターンが大きいとしているが、その投資効果は保育の質に大きく左右されるとして、保育の質に関する国際的な調査研究プロジェクト (Encouraging Quality in ECEC) が行われている。今後、わが国では乳幼児期の教育・保育分野に、多額の公費が投入されることになるが、厳し

<sup>7</sup> Statistics Norway, *Facts about education in Norway 2011*

い財政状況を考えれば、その投資効果を最大化するという視点が極めて重要である。良質な保育について議論を深め、国レベルで共通の指針を作り、各施設がその指針に沿って運営していくことが求められる。

乳幼児期の教育・保育施設を教育省に一元化したイギリスやニュージーランドでは、共通の指針づくりに力を入れ、さらにすべての施設の質を定期的にチェックする監査機関も設けることで、保育の質の向上に力を入れている。

### (3) 子どもの権利条約に関する国際的な動向を踏まえた施策推進

第三に、子どもの権利条約に関する国際的な動向を踏まえた施策の推進である。すなわち、子どもの立場・視点に立った施策の推進である。この点、わが国は道半ばであり、それは、国連からも強く指摘されている。子どもの権利条約 (UN Convention on the Rights of the Child) とは、18歳未満のすべての人の保護と基本的人権の尊重を促進することを目的として、1989年秋の国連総会において全会一致で採択されたもので、わが国も1994年に批准している。国連の子どもの権利委員会からは、子どもの権利の促進・保護を担当する独立した人権機関が、すべての国に必要であるとの見解が2002年に示されており<sup>8</sup>、その活動のあり方についても提示されている<sup>9</sup>。人権を保護するための国内人権機関が必要なのは、大人も子どもも同様であるが、子どもは人権侵害を受けやすい一方で、選挙権を持たず、救済のための司法制度も利用しにくく、保護してくれる適当な機関にアクセスすることも困難である。このため、国連の子どもの権利委員会は、子どもの人権には特別な注意が向けられる必要があるとし、広範囲を対象とする国内人権機関には、その組織内に、子どもの権利を担当することが明示されたコミッショナーまたは子どもの権利のみを担当する部局が含まれるべきだとしている。

こうした子どもの権利の促進・保護を担当する独立した人権機関は、子どもオンブズマン (国によってはコミッショナーなど)と呼ばれる。公的な機関であるが、政府からは独立し、子どもの権利が国内で実現されているかどうか、行政を監視する役割を持つ。個別のケースの調整を行うのではなく、国レベルで、子どもの権利の保護・促進に向けた幅広い活動を行うもので、①子どもの意見を積極的に聞き、議員や大臣などと意見交換、②施策の改善などについて定期的に政府に報告書を提出、③子どもの現状に関する調査研究、④市民の意識啓発などを行う。

子どもオンブズマンは、1981年にノルウェーが世界で最も早く設置し、近年設置国が増えているが(図表)、わが国には設置されていない。子どもの権利条約批准国は、定期的に国内の状況について国連に報告することとなっているが、日本政府の第三回報告に対する国連の子どもの権利委員会の最終見解 (2010年6月) では、「国家レベルで条約の実施を監視するための独立したメカニズムの欠如」が指摘されている。

昨年8月に成立した子ども・子育て支援法では、子ども・子育て新システムにおける給付・事業

<sup>8</sup> 一般的意見第2号「子どもの権利の保護・促進における独立した国レベルの人権機関の役割」(平野裕二訳)。

<sup>9</sup> 第一に、子どもオンブズマンには、効果的な職務遂行を確保するために、十分な組織基盤、資金、職員等が与えられるべきだとしている。第二に、特に不利な立場に置かれた集団にアクセスすべきことが重要だとされ、児童養護施設の子ども、拘留されている子ども、障害のある子ども、貧困下で生活している子ども、および、文化・言語・健康・教育などの分野で特別なニーズを有する子どもなどが挙げられている。第三に、乳幼児の権利についても、次のような点に関し、幅広く検証を求めている。乳幼児についても意見や気持ちを尊重すべきこと、乳幼児の最善の利益を促進するために親に対する援助が必要であること、税制および諸手当、労働時間、親教育などが検討されるべきこと、乳幼児に対する民間セクターのサービスの質を国が監視する義務があること、乳幼児の休息、余暇および遊びに対する権利に対して注意を払い、十分な人的資源および財源を配分すること、および、乳幼児に配慮してメディアの制作や供給を規制することなどである。

を、子ども・子育て当事者のニーズに即したものとし、効果的かつ効率的に運用するため、子ども・子育て会議を設置することとしており、これは、子どもオンブズマンの目指すところとも一部一致している。ただし、会議の委員<sup>10</sup>に子ども代表は含まれておらず、当事者である子どもの、特に乳幼児や特別なニーズのある子どもなど、声を出しにくい集団の利益が十分に考慮されないことも懸念される。

他方、子どもオンブズマンであれば、国により組織形態は異なるが、基本的に職務遂行に必要な財源や人的資源が確保され、例えば、スウェーデンやイギリスでは、オンブズマンと 20 名程度のスタッフが業務に当たる機関となっている<sup>11</sup>。こうした機関が組織的に、特に意見が反映されにくい集団と会い、調査を行い、実態や改善の必要性などについて文書として発行することにより、定量的、定性的に、子どもの最善の利益という軸に沿った建設的な議論ができ、施策の改善・充実が進むことが期待できる。

こうした国際的動向に則った政策の方向性の萌芽は、実は、既に与党のなかにもみることができる。自公合意では、いじめ対策、不登校対策、通学路安全対策等を充実させるとしており、公明党のマニフェストには「教育の原点は子どもたちの幸福」「子どもたち一人ひとりの幸福を実現するために、『社会のための教育』ではなく、『教育のための社会』の構築」が掲げられている。これは、まさに子どもの立場に立った政策ということである。

あるいは、第 1 次安倍政権の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議では、評価・点検分科会を設け、施策の評価・点検の必要性が示されていた。施策の評価・点検はまさに子どもオンブズマンのミッションである。わが国は、国連の子どもの権利条約批准国でもあり、子どもオンブズマン設置は、もはや必然ともいえる。

新政権の子ども・子育て支援政策には、子どもや親の利益と社会の利益の両方をバランスよく視野に置き、国際的な潮流もふまえた一層の充実を期待したい。

以上

(図表) 諸外国における子どもオンブズマン設置の動き

導入年	国名	名称 (英語名)
1981 年	ノルウェー	Barneombodet (The Ombudsman for Children)
1989 年	ニュージーランド	Office of the Children's Commissioner
1991 年	オーストリア	Kinder & JugendAnwaltschaft des Bundes (Federal Children's Ombudsman)
1993 年	スウェーデン	Barnombudsmannen (The Children's Ombudsman)
1994 年	デンマーク	Børnerådet (National Council for Children)
1995 年	アイスランド	Umbodsmadur Barna (The Ombudsman for Children)
1998 年	ギリシャ	Συνήγορος του Πολίτη (Ombudsman for Children's Rights)
2000 年	フランス	Défenseur des enfants (Defender of Children)
	ポーランド	Rzecznik Praw Dziecka (Children's Ombudsman)
2001 年	イギリス (ウェールズ)	Children's Commissioner for Wales
2003 年	イギリス (北アイルランド)	Northern Ireland Commissioner for Children and Young People
2004 年	イギリス (スコットランド)	Scotland's Commissioner for Children and Young People
	アイルランド	Ombudsman for Children
2005 年	イギリス (イングランド)	Children's Commissioner for England
	フィンランド	Lapsiasiavaltuutettu (Ombudsman for Children)
2011 年	オランダ	de Kinderombudsman (Ombudsman for Children)
	イタリア	Istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (Ombudsman for childhood and adolescence)

(注) オーストラリア、カナダ、アメリカは州ごとに設置されており、国レベルの機関はない。

(資料) 各種資料をもとに日本総研作成。

<sup>10</sup> 委員については「子どもの保護者、都道府県知事、市町村長、事業主を代表する者、労働者を代表する者、子ども・子育て支援に関する事業に従事する者及び子ども・子育て支援に関し学識経験のある者から、内閣総理大臣が任命する」としている。

<sup>11</sup> これまでのスウェーデンの子どもオンブズマンの活動としては、学校や保育所における子どもの身体的・性的虐待の問題の検討を求めた例があり、その後政府レベルで検討がなされ、現在では学校・保育所に対して、職員採用の際に犯罪歴に関する抄本のチェックが義務付けられている (<http://www2.ombudsmen.org/Ombudsmen/Sweden/SwedResults.htm>)。