

# こども予算の3本柱

末富 芳

すえとみ かおり

日本大学文理学部教授

こども基本法の成立を求めるPT呼びかけ人

Yahoo!オーサー

文部科学省・中央教育審議会・教育課程部会委員

内閣府・子供の貧困対策に関する有識者会議構成員

経済産業省・産業構造審議会・教育イノベーション小委員会委員

衆議院内閣委員会参考人（令和4年4月28日）

suetomi.nihondaigaku@gmail.com

【解説】こどもの日におきたい子どもの権利 #こども基本法 できるとどうなる？

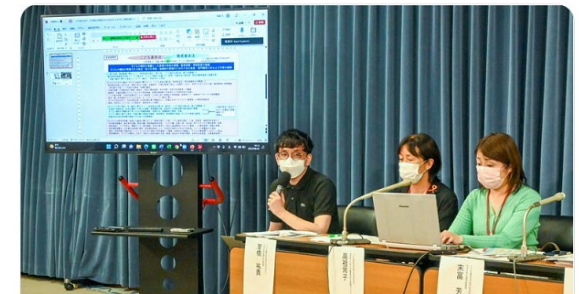
末富芳 | 日本大学教授・内閣府子供の貧困対策に関する有識者会議構成員



こども基本法のある日本は、子どもと進み、大人も愛し愛される日本に！

5月5日のこどもの日にあたり、子どもも、若者も、大人も知っておくべき、子どもの権

教育新聞 @kyoiku\_shimbun · 10h  
子どもの権利「学校でこそ実現を」末富教授らが要望書



kyobun.co.jp  
子どもの権利「学校でこそ実現を」末富教授らが要望書  
来年4月のこども基本法の施行や、12年ぶりとなる生徒指導提要の改訂作業を受けて、子ども政策に関わる団体代表者や研究者らで構成され...

10 20

のぞまない妊娠の予防  
ペアレンティング/家事/性教育/労働法制/ジェンダー差別をなくすための学習の充実  
(子どもから大人まで)

家庭からの避難場所・  
地域の居場所の充実！  
(子どもの貧困対策・虐待対策・DV対策・若者の貧困対策・孤独・孤立・ヤングケアラー支援等)  
→包摂する地域での伴走から  
プッシュ型支援へ

子ども・若者の権利の尊重と実現  
所得・年齢・ひとり親/ふたり親等の個人属性で分断せず個人のニーズに応じてすべての支援を利用可能に！  
(例えば18歳に近づくと支援しなくなる見相でいいのか?)

政府による  
カネ・ヒトの充実！

保護者・子ども・若者の生活基盤保障  
(現金給付・医療・住居等支援)

自治体・地域コミュニティでの包摂・伴走・プッシュ型支援

妊娠期・乳幼児期の医療・保健サービスとの連携  
就労に対するサポートとの連携



○乳幼児期からのソーシャルワーキング  
○保育・教育機関における子どもの医療未受診解消の取組み  
(保育士・教員・学校医等連携による代理受信の仕組み)

○安全・安心な学校  
(子どもの尊厳・権利・ウェルビーイングの実現)  
○就学援助制度の充実・国庫負担100%  
○学校教育における保護者負担軽減  
○学校外の教育機会支援(学習支援・バウチャー・割引制度等)  
○フリースクール、夜間中学校等の多様な学びの機会保障

○中退・不登校防止支援(高校段階でのソーシャル・ワーカー配置・高校内居場所カフェ・高校適応指導教室等)  
○低所得世帯の高校生の授業料・通学費・受験料等に対する支援の拡大

○貧困層を対象とした給付型奨学金・授業料免除の拡充  
○キャンパス・ソーシャルワーカー配置による学生の「自立」のサポート  
○卒業後も継続できるキャリア支援

未富作成資料・転載の際には以下の明記をお願いします。  
未富芳(2021)「すべての子ども」を大切に子ども・家族対策・子どもの貧困対策,参議院内閣委員会参考人意見陳述資料,令和3年5月18日

# こども予算の3本柱

本報告で用いる「こども」とはこども基本法第2条に規定する「心身の発達の過程にある者」であり、乳幼児期・子ども期・青年期にわたる発達段階にある子供・若者を意味します。

## 1.全ての「こども」への現金給付・現物給付の拡充

- 「こども無償化」 「＝妊婦検診・出産・医療・保育・教育の無償化
- 「皆保育」＝保育のユニバーサル化・就労要件の撤廃、医療的ケア児・障害児もともに成長する保育へ
- 「こども皆支援」＝所得制限・こどもへの差別のがない、中間層・準貧困層・貧困層に手厚い給付・支援制度（児童手当・児童扶養手当・「こども無償化」・障害児支援・医療的ケア児支援、産科医補償制度等）

## 2.教育・福祉・子どもの権利擁護・司法等のあらゆる分野での「こどもの権利実現」 ＝体制整備のための専門職・人材拡充

- 丁寧にこどもに寄り添う質の高い教育・保育を支える保育士・幼稚園教諭・小中学校教員の配置基準
- 「切れ目のない」支援を支えるこども・学校・若者ソーシャルワーカー常勤配置、スクールソーシャルワーカー待遇改善等
- スクールカウンセラー常勤化・部活指導員・スクールサポートスタッフ・看護師等の手厚い配置、保育・就学前教育も同水準の体制整備が必要
- 子どもオンブズパーソン（部局職員を含む）の配置
- 児相職員、家裁調査官等の拡充

## 3.政策セカンドトラックの実装

- 自治体を經由せず中間支援団体がこども・若者政策の各分野での共助NPOによる支援を各地域で迅速に展開・持続可能な活動を実現する仕組みの実現

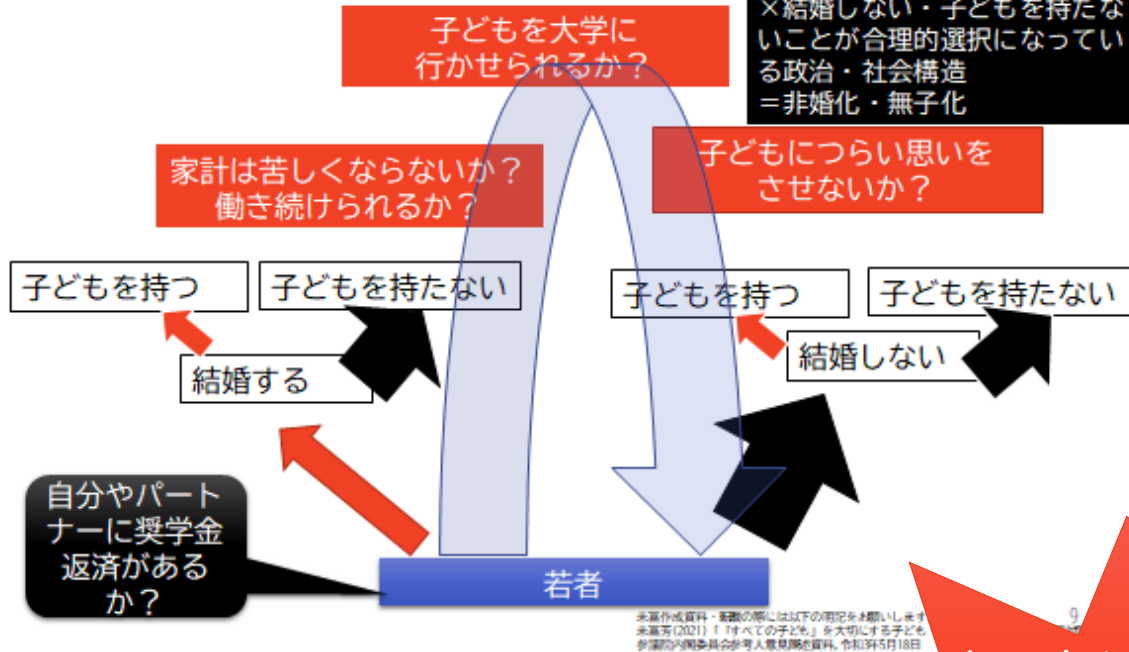
## 持続可能な こども財源が基盤

（こども保険・こども国債・教育国債、こども関連施設の建設国債、自治体起債、一般財源、休眠預金活用等）

# 1. 全ての「こども」への現金給付・現物給付の拡充

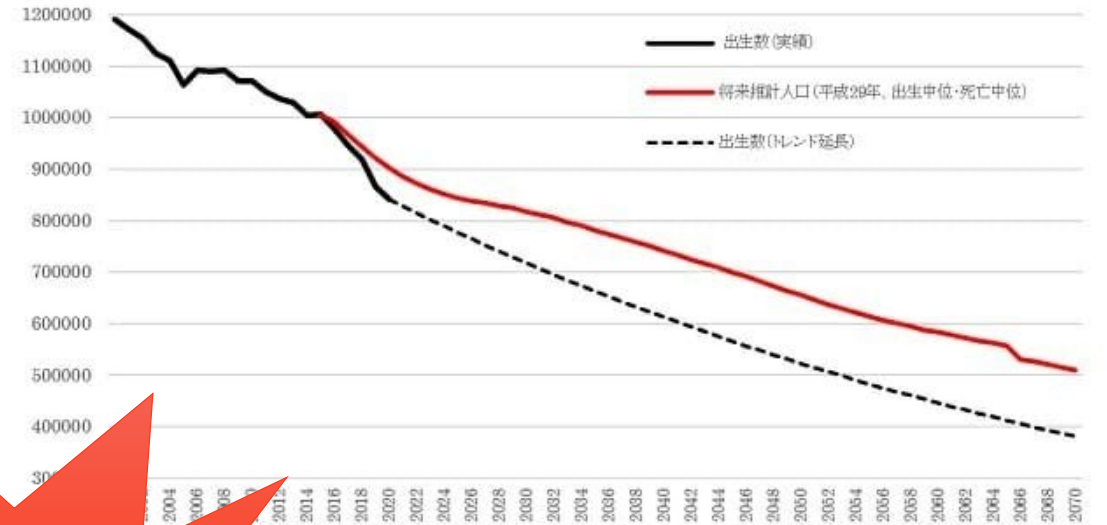
「恐怖喚起」(深田1973)の少子化加速効果  
 =日本人のリスク回避行動に拍車(山田2020)  
 =非婚化・少子化加速要因

パートナーや子どものライフリスクをよく考慮する「思慮深い(リスク回避的な)」若者  
 ×結婚しない・子どもを持たないことが合理的選択になっている政治・社会構造  
 =非婚化・無子化



出生数50万人割れ、政府予想より20年前倒しとなる可能性  
 小黒一正教授の「半歩先を読む経済教室」より  
[https://cigs.canon/article/20220617\\_6835.html](https://cigs.canon/article/20220617_6835.html)

図表1：出生数の実績と予測



令和2年(2020)人口動態統計(確定数)の概況」および国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口」(平成29年推計)等から筆者作成

自己責任論や所得制限で子ども・若者を差別している場合ではない!



# 1. 全ての「こども」への現金給付・現物給付の拡充

— 「こども無償化」 「＝妊婦検診・出産・医療・保育・教育の無償化

— 「皆保育」＝保育のユニバーサル化・就労要件の撤廃、  
医療的ケア児・障害児もともに成長する保育へ

— 「こども皆支援」

＝所得制限・こどもへの差別のがない、

中間層・準貧困層・貧困層に手厚い給付・支援制度

(児童手当・児童扶養手当・「こども無償化」・障害児支援・医療的ケア児支援、産科医補償制度等)



出産をためらわなくて済む

安心して子育てができる

親の所得によって進学を差別されない

日本社会の実現

# 子ども・子育て政策に必要な財源について（例）

## 必要な予算額の一部

- 潜在的待機児童を完全に解消することで、労働生産性を最大限に伸ばし、子どもの貧困率を先進国平均にまで減らし、財政余裕を10年かけて先進国平均にまで増やすためには

-保育サービス1.8兆円・児童手当2.5兆円

-企業支援0.2兆円

**計4.5兆円の単年度・追加予算が必要**

(柴田2016,p.252)

- 教育の無償化(末富試算)

-高校無償化の所得制限撤廃(年収910万円以上世帯も支給) 約534億円

-大学無償化の所得制限緩和

(世帯年収590万円まで1/4支給・授業料奨学金部分年額20万円) 約640億円

2012年・税と社会保障の一体改革

→消費増税・三党合意・全世代型社会保障・教育の無償化

2022年秋までに、人生前半の社会保障改革を！

→企業の応分負担優先、不足財源分は所得税・資産課税・子ども保険等複合財源の確保・与野党合意・児童手当/待機児童解消



子どもの貧困対策拡充  
(後述) 約1000~  
3000億  
+待機児童解消不足財源  
3000億  
+高所得世帯児童手当廃止分370億円の  
財源政策を最優先に！

# 我が国における子どもの貧困対策として いますぐ実現すべきこと

末富芳・参議院内閣委  
員会参考人意見陳述資  
料,令和3年5月18日

## ▶経済的支援

児童扶養手当のふたり親困窮世帯適用

児童手当の高校延長（低所得世帯優先）

食費・住居費・医療費・ライフラインの保障！

（未納・滞納でも命をつなぐこと最優先に）

} 約1000～3000億円程度

## ▶教育の支援→受験料・検定料の「切れ目」

※国会質疑でのご尽力もあり、文部科学省は対応を検討開始！

※自治体での支援（高校生貸与奨学金のほか受験料支給制度の創設も）

ぜひお願いします！

## ▶保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援

→ひとり親（とくに女性）の雇用機会・賃金差別

ふたり親も同様の苦境に

## ▶ひとり親・ふたり親で支援制度を分断しない

（子ども自身や子育ての苦しさに変わりはない）

## ▶ディーププア層（相対的貧困の所得ラインのさらに50%の所得水準しか ない世帯）やそれに準じる低所得層への手厚い支援

## ▶リスク状態にある子ども・家族には所得にとらわれず支援制度適用を

## 2. 教育・福祉・子どもの権利擁護・司法等のあらゆる分野での 「こどもの権利実現」 ＝体制整備のための専門職・人材拡充

—丁寧にとどもに寄り添う質の高い教育・保育を支える  
保育士・幼稚園教諭・小中学校教員の配置基準

—「切れ目のない」支援を支えるこども・学校・若者  
ソーシャルワーカー常勤配置

—スクールカウンセラー常勤化・部活指導員・スクール  
サポートスタッフ・看護師等の手厚い配置、保育・就  
学前教育も同水準の体制整備が必要

—子どもオンブズパーソン（部局職員を含む）の配置

—見相職員、家裁調査官等の拡充

1クラス児童生徒数の多さ  
専門職・サポートスタッフの少なさ  
保育士・教員の高ストレス環境  
＝保育・学校の現場での  
「こどもの権利侵害横行」  
(学校・園は児童生徒への暴言暴力・  
パワハラ・不適切指導の温床)



1クラス児童生徒数を減らす  
専門職・サポートスタッフを拡充  
保育士・教員が子どもに丁寧に関  
わることのできる人的体制  
＝保育・学校の現場での  
「こどもの権利実現」  
こどもが安全安心な学校・園へ



# 「切れ目のない支援」実現のための こども・学校・若者ソーシャルワーカー常勤配置について

末富芳（日本大学文理学部教授）・山野則子（大阪公立大学教授）

## ・目的：

都道府県・市区町村における「切れ目のない支援」を実現する体制整備、関係機関の連絡調整、「誰一人取り残さない」こどもを守るデータ連携を活用した、「必ず届く」アウトリーチ型/プッシュ型支援の実現のため

## ・政策：

(1)自治体の設置するこども家庭センターに

「こどもソーシャルワーカー」を常勤配置

(2)自治体が公立小中学校等に派遣するための

「スクール（学校）ソーシャルワーカー」を常勤配置

(3)自治体の設置する子ども・若者総合相談センターに

「若者ソーシャルワーカー」を配置

(4)これらのソーシャルワーカーが中心となり関係機関・団体を繋げる

子ども・若者支援地域協議会/要保護児童対策地域協議会の機能強化

(5)「誰一人取り残さない」データ連携による保健や学校におけるスクリーニング機能の強化

スクールソーシャルワーカー待遇改善等  
こどもに関する専門職（ソーシャルワーカー、カウンセラー等）の待遇改善（常勤化）

←質の高い人材確保のために必須（こども政策の現場で活躍したい資格保有者は多いが・・・）

こども・学校・若者ソーシャルワーカーの発掘・採用および採用後の研修・育成の強化も必須

ネウボラ  
母子保健

保育園  
幼稚園  
こども園

要保護児童対策  
地域協議会

子ども・  
若者支援地域  
協議会

児童相談所  
医療機関  
司法等

丁寧なアセスメントにもとづく迅速かつ的確な支援・調整の実現  
データ連携による予防アプローチの実現および誰一人取り残さない支援の実現



こども家庭センター

学校

子ども若者総合相談センター

周産期からの親子との信頼関係の構築、  
データ連携による虐待予防、  
課題の早期発見・早期支援

常勤ソーシャルワーカーの  
責任体制のもとでの  
「切れ目のない支援」の実現

こどもソーシャルワーカー

スクール（学校）ソーシャルワーカー

若者ソーシャルワーカー

こども若者支援の司令塔組織  
= 連絡会

教育委員会がスーパーバイザー（SV）を配置する場合には、自治体のこども政策統括職は、教育委員会のSVを通じて支援

こどもを守るデータ連携を活用した  
「必ず届く」アウトリーチ型/  
プッシュ型支援

こどもを守るデータ連携

自治体・こども政策統括職（スーパーバイザー）

# 子ども福祉職・子どもの人権推進職 1.5万人増員が必要

- 背景：児童虐待等に関して、要保護児童対策地域協議会や児相・警察連携、教育福祉連携がうまく進まない要因＝子どもを守る専門職の不足

いじめ・虐待等の被害者ケア体制も不足

- 子ども福祉職＝スクールソーシャルワーカー

中学校区に1人常駐正規職員（1.2万人・中期計画で増員）

自治体専門職とすることで教委・学校に対し対等の関係で福祉的支援が可能になる

- 子どもの人権推進職（3000人）

＝子どもオンブズパーソン/いじめ・体罰性暴力被害等のケアを専門とするカウンセラーの配置

人口10～30万人未満市町村 203自治体×6名

人口30万人以上自治体 64自治体×10名

東京特別区 23自治体×10名

都道府県 47自治体×30名（小規模町村派遣含め）

# 必要な人員配置

(義務教育段階中心、保育・就学前教育・高校段階は別途積算が必要)

<専門職・支援員(義務標準法改正が前提)>	配置基準	公立小中学校の児童生徒数・学級数の減少を予測しながらの計画的採用・配置 10年程度で計画達成としたときの完成年度の必要人員
スクールカウンセラー	全小中学校に1名配置 (義務標準法に)乗ずる数の工夫 例)小学校 1～5学級 0.5、6～18学級 1人、 19学級以上 2人…	2-3万人程度
スクールソーシャルワーカー	全小中学校に1名配置 乗ずる数の工夫 例)小学校 1～5学級 0.5、6～18学級 1人、 19学級以上 3人…	2-3万人程度
ICT支援員	全小中学校に1名配置 乗ずる数の工夫 例)小学校 1～5学級 0.5、6～18学級 1人、 19学級以上 4人…	2-3万人程度
スクールサポートスタッフ	通常学級2学級に対し1、特別支援学級1学級に対し1	15-20万人
特別支援教育支援員	特別支援学級に支援員1名配置 通級指導対応児童は障害の状況に対応して配置 (自閉症・情緒障害・弱視・難聴・学習指導・注意欠陥性多動性障害は在籍級に1名、肢体不自由・病弱身体虚弱は児童生徒1名に対し支援員1名配置)	※可能な限り迅速に配置 特別支援学級配置支援員 4万人程度 通級指導対応支援員 10万人程度



# つづき

<教員加配(小中35人学級分を除く)>	配置基準	公立小中学校の児童生徒数・学級数の減少を予測しながらの計画的採用・配置 10年程度で計画達成としたときの完成年度の必要人員
要保護率要保護率が20%を上回る学校への教員配置	全小中学校に配置 義務標準法に乗ずる数の工夫 例)小学校 1~5学級 1、6~18学級 2人、19学級以上 3人…	1000人程度
いじめ・不登校対応教員	全小中学校に配置 乗ずる数の工夫 例)小学校 1~5学級 1、6~18学級 2人、19学級以上 4人…	2-3万人程度
<こども政策分>	配置基準	こども数減少を予測しながらの計画的採用・配置 10年程度で計画達成としたときの完成年度の必要人員
こどもソーシャルワーカー	都道府県100人(小規模町村派遣分含む)、政令市50名、中核市・特例市30名、人口10万人以上基礎自治体10名	8000名程度
若者ソーシャルワーカー	都道府県50人(小規模町村派遣分含む)、政令市25名、中核市・特例市15名、人口10万人以上基礎自治体5名	4000名程度

義務教育段階を中心とした場合

フルタイム職 7-8万人程度

パートタイム職 30~40万人程度

の雇用増が必要(保育・就学前教育・高校段階は別途積算が必要、保育士の処遇改善予算も別途必要)

# 3. 政策セカンドトラックの実装

—自治体を経由せず中間支援団体がこども・若者政策の各分野での  
共助NPOによる支援を各地域で迅速に展開・持続可能な活動を実現する仕組みの実現

⇒重点政策分野における主要支援団体からのヒアリング、  
活動実績（資金・予算不足のために展開できなかった活動も含め）の実態把握に基づく積算が必要

## 例1) こども宅食

こども1日500円分の食料×年365日×250万人（相対的貧困の子どもたちの概数）  
=4500億+見守り人材による運送経費

## 例2) 若者シェルターの設置

181か所（人口30万人以上64自治体・東京特別区23自治体1か所、都道府県47自治体×2か所）×家賃30万円  
+人件費（夜勤あり月35万円×6名×12か月）  
+食費・光熱水費・通信費等（1か月約70万円×12か月）=約47億円？