

「子ども予算」は、子どもをまんなかに、子どもを対象に ～「子ども予算倍増」の議論に関するセーブ・ザ・チルドレンの考え方～

2023年4月

セーブ・ザ・チルドレンは、本年6月に大枠を定めるとされる「子ども予算」倍増に向けた議論において、少子化対策や子育て支援のみではなく、**子どもの権利を保障し、経済的状況に左右されずにすべての子どもの育ち、学びを保障していくために、子どもを対象とした予算が確保されなくてはならない**と考えます。

政府は、子ども予算が子どもたちのいのちと暮らし、学びの環境を守り、子どもの権利の実現につながるように計画を立て、それを実行するための予算を確保しなければなりませんⁱ。また、承認された予算が完全に実施されるために、十分な公的資源を効果的に投入・動員することも求められます。

子ども予算には多くの省庁を横断した関連分野がありますが、セーブ・ザ・チルドレンはこれまでの日本国内での取り組みの経験から、とりわけ、以下の分野において重点的に予算を配分する必要があると考えます。

子どもの権利の保障のために、特に重点的な予算配分が求められる分野

1. 教育

- 小学校、中学校、高校の完全無償化／私費負担ゼロを実現する。
- 高等教育修学支援新制度（給付型奨学金、授業料等減免）の所得制限の緩和を行うなど、高等教育無償化の対象を広げ、金額を増やすなど内容の充実を図る。

すべての子どもには「教育を受ける権利」が保障され、これは機会の平等を通じて達成されるべきとされています。しかし実際には、セーブ・ザ・チルドレンが2019（令和元）年に15才から80代までの3万人に対して行ったアンケート調査では、約6割近くが小中高校生活にかかる費用をすべて無料にしてほしいと考えていることが分かりⁱⁱ、必ずしも機会の平等が経済的な理由で担保されていない可能性があります。また、セーブ・ザ・チルドレンの活動につながった日本の中高校生世代600人に対して2021（令和3）年に実施したヒアリング調査結果ⁱⁱⁱにも見られるように、経済的に困難な世帯の中高校生世代の10人に6人が学校にかかるお金で困っていると感じており、経済的な理由が子どもの教育を受ける権利の保障に影響を与えていることが分かります。

現在、国公立の小学校・中学校における義務教育は無償（授業料不徴収）となっています。また、年収約910万円未満世帯であれば、高等学校等就学支援金（返還不要の授業料支援）により、国公立高校は授業料負担が実質0円となっています。それに加えて、2020（令和2）年4月から私立高校の授業料の実質無償化もスタートしました。これによって、年収約590万円未満世帯への高等学校等就学支援金の金額（支援の上限額）が引き上げられました。

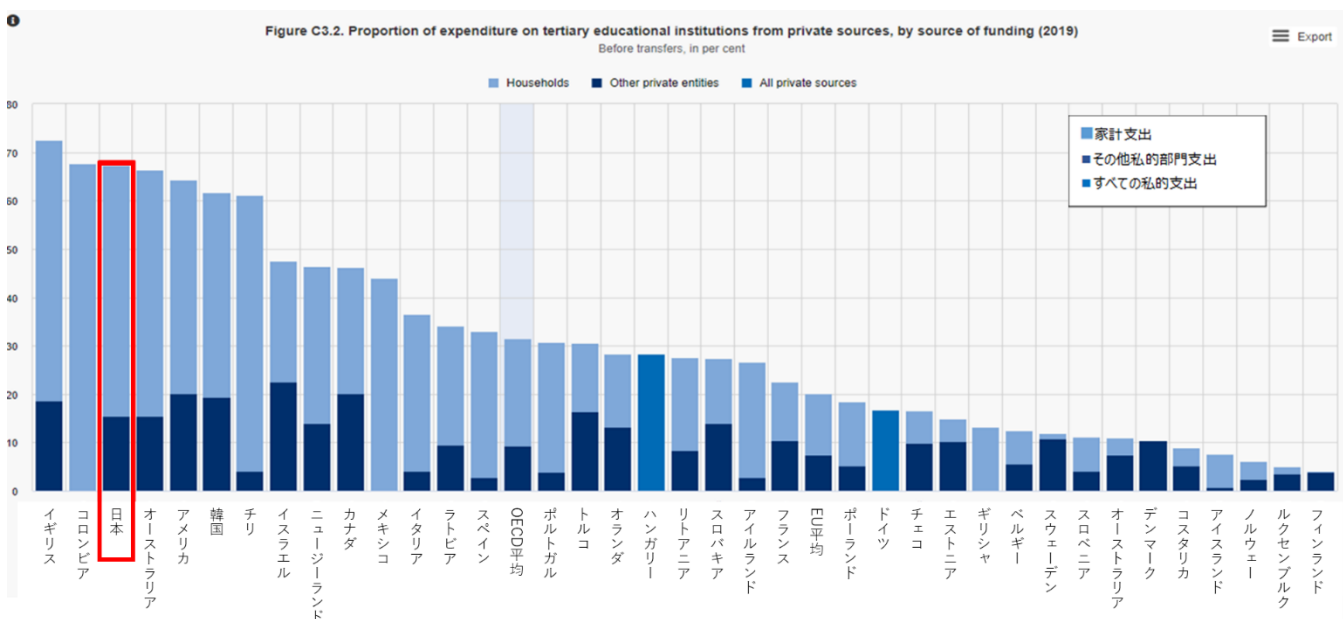
高等教育（大学・短期大学・高等専門学校・専門学校）に関しても、住民税非課税世帯とそれに準ずる世帯の学生のための授業料等減免制度が2020（令和2）年4月よりスタートしました。これによって大学の授業料は、支援対象となる学生について、国公立で約54万円まで、私立で約70万円まで減免されることになりました。また、中間所得層への給付型奨学金についても、2024年度からは多子世帯、理工農系の学生に給付が拡大されることが、政府が2023年3月31日に発表した

「こども・子育て加速化プラン」（以下「加速化プラン」）に明記されました。

授業料の無償化は進む一方、授業料以外の教材費、修学旅行費などの学校教育費は依然家計に大きな負担となっています^{iv}。こうした私費負担を補助するために、就学援助制度や高校生等奨学給付金といった制度はありますが、セーブ・ザ・チルドレンがこれまで行った調査^vでも小中高校の私費負担ゼロを求める声は多く、就学援助利用世帯の約 7 割がそれだけでは「まかなえていない」と回答し、学用品が購入できない、修学旅行や部活動をあきらめさせた、高校就学を 3 年間継続できるか分からないというような声が多数届いています。また、こうした支援制度は後から支払われる場合が多く、一時的には家庭が立て替える必要があるため、家計を圧迫し、費用を捻出することに苦慮する声も多く届いています。また、「加速化プラン」では、学校給食の無償化に向けて検討を進めることが盛り込まれましたが、課題の整理にとどまらず、3 年以内に早急に無償化が実現されることが必要です。さらに、「加速化プラン」では初等中等教育に関わる経済的支援は、学校給食の無償化の記載にとどまっていますが、上述したように小中高校の就学にかかる費用が家計の大きな負担になっている現実があります。その状況を重く受け止め、授業料や給食費の無償化に加え、真の意味での「機会の平等」を保障するために、授業料以外の学校教育費を含む公教育に必要な費用全体の私費負担を見直し、初等中等教育の完全な無償化に向けて取り組んでいくことが重要です。その際には、地方によって取組みの程度に差が生じないように、国が公教育の私費負担軽減のための予算を十分に確保するべきです。

また、子どもが将来の夢をあきらめることなく、学校での学びに安心して取り組むことができるように、高等教育にかかる費用も軽減されなくてはなりません。高等教育段階では、家庭からの私費負担の占める割合は 51.9%に達し、OECD 平均 22.3%を大きく上回っており、よってさらなる経済的支援のための予算増加が必要であり、「加速化プラン」実施の原則の一つに高等教育費の負担軽減等の強化が盛り込まれたこともその後押しの一つとなると期待されます。授業料等減額・免除、給付型奨学金にかかる所得制限をさらに緩和すると同時に、支給の拡充・内容の充実化を通じて、私費負担を大胆に軽減していく必要があります。

グラフ 1：私費負担による高等教育機関への支出の割合
 ※OECD, Education at a Glance 2022 より



～子どもの声～

“せめて学校にかかるお金（施設費や教科書、制服類）全部が免除になったら未来へのなりたい希望の進路に進める気がする。”（東京都・高 2）

“「じゅく」に行かなくても分かる説明してほしい。”（岐阜県・中 3）

“大学受験をするが、予備校は高く行けない。弟も中 3 で高校受験なので、ダブルでお金がかかるし、大学の授業料も高いから、母親 1 人で大丈夫か不安。”（東京都・高 2）

“子どもは、平等に学校に必要なものや、昼食を欲しい。差別を感じたくない。”（宮城県・2021 年 3 月に高校卒業）

※本文中の「子どもの声」はこれまでセーブ・ザ・チルドレンが行った調査などから抜粋したもの。()内の居住地や学年は調査当時のもの。

2. 児童手当

- 児童手当の対象年齢の 18 才（高校卒業時）までの引き上げ、所得制限の撤廃を歓迎するとともに、その迅速な実行と多子世帯以外への増額などの拡充を期待。

「児童養育費が家計に与える負担を軽減し、更に、これを通じて積極的に児童の健全な育成と資質の向上を図ろうとするもの^{vi)}」という児童手当制度の目的を実現するためには、日本においても先進各国並みの児童手当の増額と所得制限の撤廃が急務です。増額については、特に子どもの教育費・貧困率が相対的に高くなる就学年齢以上での増額を希望する保護者の声が多く届いており、3 歳以上は減額となる現在の運用の見直しが求められています。特に、高校生世代は児童手当がなくなり、公的支援も薄くなる一方、教育費を中心に家計の負担が増大します。高校生世代への経済的支援拡充のため、児童手当の対象年齢を延長することは不可欠です。また、所得制限の撤廃については、すべての子どもを対象として普遍的にその育ちを支えるという点で重要です。親の所得によって子どもの受給権が左右されることは、子どもの健やかな育ちに資するという児童手当の目的とも反します。所得制限を設けることで社会に分断が生まれる可能性があり、児童手当によってすべての子どもの育ちや学びを社会で支えていくという土壌が育ちにくいという指摘もあります。

その意味で、政府が「加速化プラン」において、高校卒業までの支給年齢延長や所得制限撤廃を明記したことを歓迎しつつ、多くの子どもたちが新型コロナウイルス感染症の影響の長期化や物価高騰による経済的な影響を受けていることを鑑み、今後 3 年間の加速期間の中でも迅速に実施される必要があります。加えて、現在「加速化プラン」にて明記された多子世帯への加算のみに限らず、児童手当の単価を増額させるなどより一層の拡充を期待します。最も効果的に子どもの貧困を削減できるのは、普遍的な給付を土台に低所得世帯に上乘せの給付を行った場合という指摘もあり、子どもの権利保障の視点からすべての子どもへの普遍的な現金給付を充実させることが今まさに求められています。

※主要各国の児童手当等の比較（内閣府政策統括官作成資料（2020年4月）より）

	日本	フランス	スウェーデン	デンマーク	イギリス	ドイツ
児童手当・ 税制	児童手当 ・0～3歳未満 月1.5万円 ・3歳～小学校修了 第1子・第2子： 月1万円 第3子以降： 月1.5万円 ・中学生 月1万円 ・所得制限以上世帯 には当分の間特例給 付：月5,000円 ・16歳以上については 扶養親族 1人当たり 38万円の所得控除	基礎手当 ・3歳未満、収入に 応じて月約1.1万円 ないし月約2.2万円 家族手当 ・第2子以降、20歳 まで ・所得制限、14歳以 上への加算あり ・N分N乗方式により、 子どもが多い世帯ほど 所得税負担が軽減	児童手当 ・原則16歳未満 ・月約1.4万円、多子加 算あり 就学手当 ・16歳以上の高校生 （上限：20歳） ・児童手当と同額 住宅手当 ・子の数、住居の大きさ、 所得に応じた額を支給 ・所得制限あり	児童手当 ・18歳を迎えるまで、 所得制限なし ・0～3歳未満 約2.4万円 ・3～6歳未満 約1.8万円 ・7～18歳未満 約1.5万円	児童手当 ・第1子： 週約3,000円 ・第2子以降： 週約2,000円 税額控除 ・1世帯当たり約7.8 万円と子ども1人当 たり約39.8万円（所得 制限付きの全額給付 措置	※児童手当と児童控 除の選択制 児童手当 ・原則18歳未満（教 育期間中の子どもにつ いては25歳未満等） ・原則所得制限なし 第1・2子： 月約2.3万円 第3子： 月約2.4万円 第4子以降： 月約2.7万円 児童控除 ・夫婦合計で子ども1 人当たり約90万円の 所得控除

※ 日本について、2022（令和4）年10月支給分から、児童を養育している人の所得が1,200万円以上の場合、児童手当等は支給されなくなった。

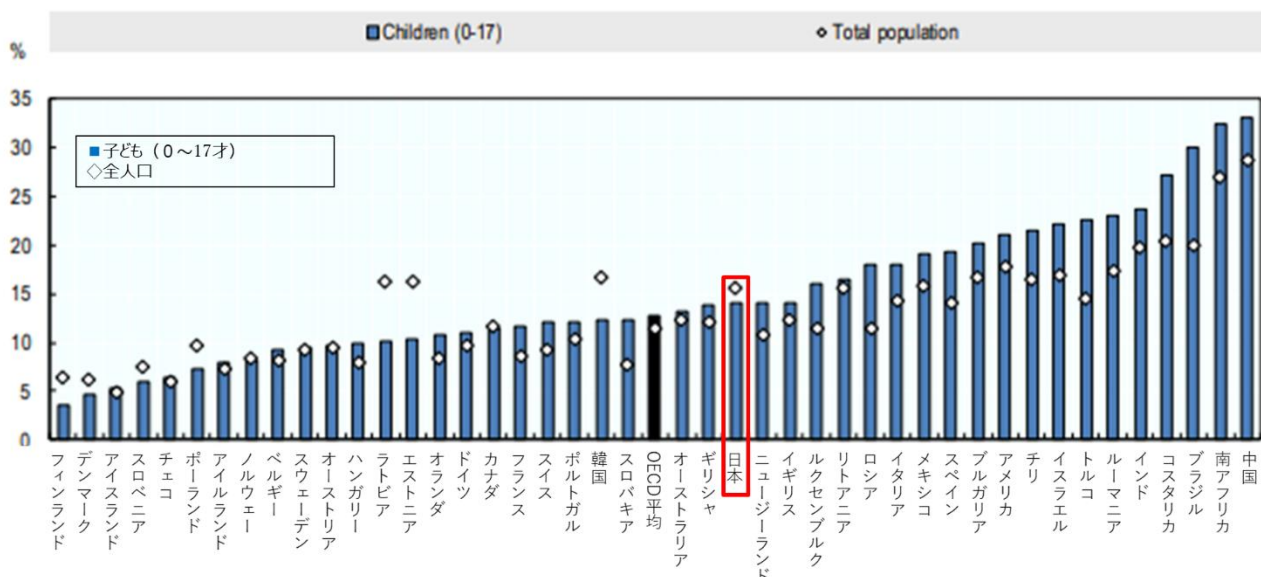
3. 子どもの貧困

- 学習・就労・住宅支援、低所得世帯に的を絞った給付金など子どもの貧困に対してより手厚い対策を講じるために十分な予算を確保する。
- ひとり親家庭支援にかかる予算の増加、児童扶養手当の増額やひとり親以外の低所得家庭への適用を行う。
- 低所得世帯の子どもへの就学援助・高校生等奨学給付金の増額およびそれらの制度の柔軟な運用を確保する。

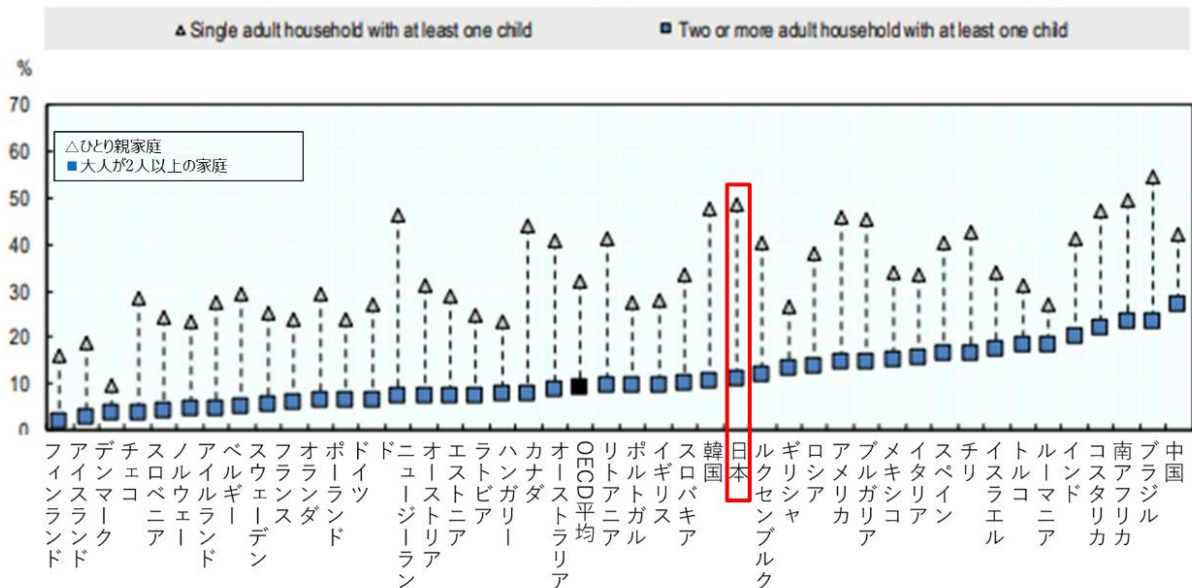
日本に暮らす子どもたちのうち、7人に1人が「相対的貧困」にあるといわれています。相対的貧困とは、自分のいる国や社会で多くの子どもたちが享受している生活水準が満たされていない状態を指します。このような状態は、子どもの権利の多くが保障されていないことを意味します。

日本の子どもの相対的貧困率はOECD加盟国の平均を上回っており、また、子どもがいる日本の現役世帯のうち大人が1人の世帯（ひとり親家庭）の相対的貧困率も48.1%とOECD加盟国中最も高いレベルにあり、非常に深刻な状況です。親や養育者が働いていたとしても、非正規職員であることやジェンダー格差などにより、働くことで得られる所得水準が低く抑えられています。

グラフ2：子どもの相対的貧困率
 (OECD Family Database より)



グラフ3：子どものいる家庭の貧困率（家庭のタイプ別）
（OECD Family Database より）



子どもが親・養育者の経済状況に左右されず、生活や成長に必要なものやサービス、機会を得られ、その可能性を發揮できるようにするためには、すべての子どもたちを対象とした普遍的な子ども・子育て支援に加え、子どもの学習やひとり親をはじめとする保護者の就労支援、子どものいる家庭への住宅支援のさらなる拡充、特に低所得世帯に的を絞った給付などの子どもの貧困対策にかかる予算を大幅に増加させ、貧困状況の改善を目指すことが必要です。新型コロナウイルス感染症の長期化や物価高騰で子どもの貧困の状況の悪化が懸念される中、子ども予算倍増と謳うのであれば、相対的貧困下にある脆弱性の高い子どもたちへの支援を手厚くする視点は欠かせません。

特にひとり親世帯については OECD でも最悪の水準の貧困率であり、児童扶養手当の増額や所得制限の緩和、第2子以降の加算額の増額、実質ひとり親世帯への確実な給付が求められます。低所得世帯を対象を絞った対策を行う際には、児童手当の低所得世帯向け加算や、児童扶養手当のスキームをふたり親などにも運用し、低所得世帯向けの手当てとして拡充することも検討すべきです。

また、高校生までの学びについて、セーブ・ザ・チルドレンの「子ども給付金～新入学サポート 2022～」を利用する経済的に困難な状況にある高校生の保護者のうち、経済的な理由により子どもが就学を続けられない可能性があると考えている割合は、44.1%にのぼることが分かりました。「新入学サポート・高校生活サポート 2021」の調査^{vii}では、「学習に必要な文具や教材を我慢した」経験がある子どもは約4割にも及びました。公的な授業料以外の就学支援としては、義務教育段階では就学援助、高校では高校生等奨学給付金がありますが、その費用だけでは学校にかかる費用をまかなえていないという結果も出ています。私費負担軽減に向けた見直しとともに、就学援助の増額・高校生等奨学給付金の上乗せのための予算の増加と、制度利用のためのサポートの充実が家庭の経済状況に関わらず子どもの学ぶ環境を整備する第一歩として必要です。

～子どもの声～

“児童手当とかのお金だけでの生活で河原の野草食べてはお腹をくだす日々。生活保護は学校側からの印象がよくないから受けられない。色々な事が苦痛でしかない。”（東京都・高 2）

“安心して学校に行きたいし、好きな部活をやりたいけど、ひとり親世帯でお金がかかるから遠慮してしまう。でも本当は好きな部活に入って活動したい。”（茨城県・中 3）

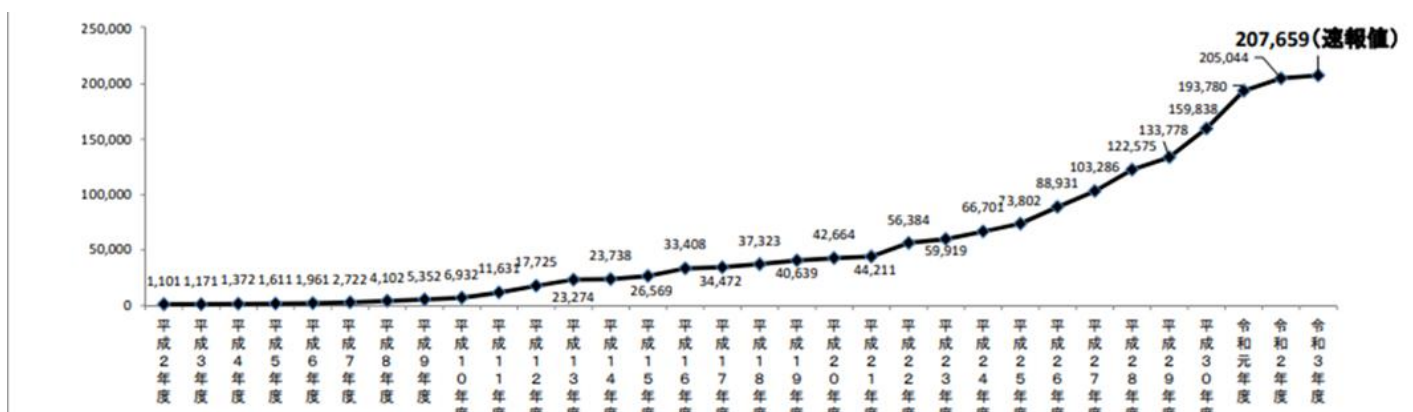
4. 子ども虐待・体罰等

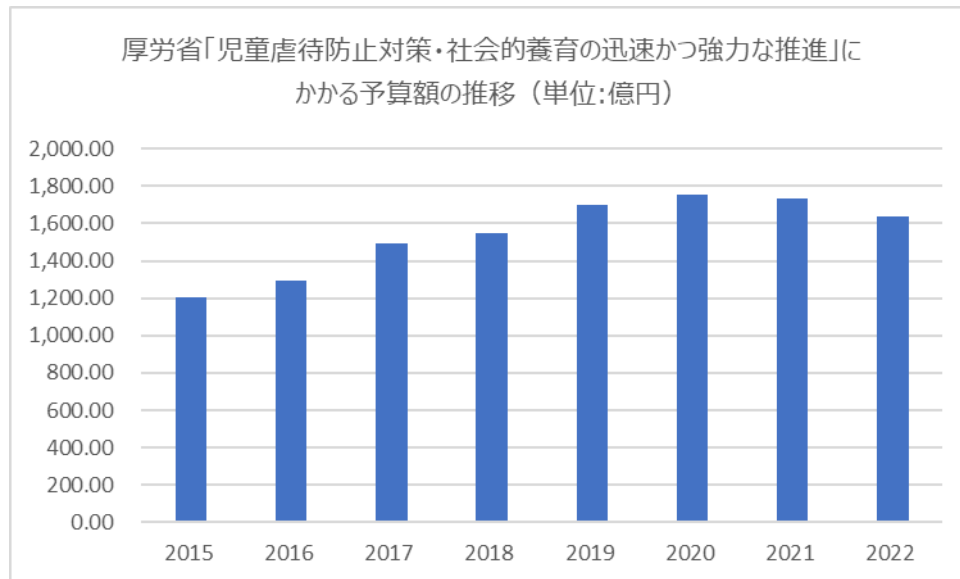
- 虐待相談対応件数の増加などの状況に鑑み、自治体が児童相談所に対する十分な予算と人員を確保できるように国が積極的に支援する。
- 虐待・体罰等防止のために体罰等によらない子育てに関する啓発活動や親・養育者に対する子育て支援予算を拡充する。

すべての子どもは、虐待などあらゆる暴力から守られる権利を保障されています。しかし、児童相談所での虐待相談対応件数は増加の一途をたどっており、2021（令和 3）年度には 207,660 件を記録しました。これは、心理的虐待の相談件数が増加していることも一因にありますが、2015（平成 27）年度からほぼ倍増しており、毎年過去最多を更新する事態となっています。その一方で、国の虐待防止対策・社会的養育にかかる予算は、この数年間ほぼ横ばいのままです。虐待相談対応件数が毎年増加していく状況を克服するためにも、自治体が児童相談所に対する十分な予算と人員を確保できるように国が積極的に支援を行い、子ども虐待の予防および対応を強化することが必要です。

さらに国のすべきこととして、子ども虐待を防止し、およびこれに対処するための包括的戦略並びに、被害を受けた子どもの回復や社会的統合に向けた政策を早急に策定し、それらを実行するための予算の拡充が求められます。加えて、虐待の実態を把握するための子どもに対する大規模かつ継続的な国レベルの調査のための予算の確保も求められます。

※児童虐待相談対応件数の推移（厚労省 HP より）





※厚労省ウェブサイトの各年度予算案より「児童虐待防止対策・社会的養育の迅速かつ強力な推進」の予算をSCJでグラフ化したもの。

しつけという名の下で行われる「たたく」、「怒鳴る」といった体罰や暴言（体罰等）から、子どもの命を奪うような虐待死に至る事例も見られるため、子ども虐待への対応には、子育て中の親や養育者に対する体罰等によらない子育てに関する啓発や、社会全体で体罰等を容認しない大規模で継続的な啓発活動が重要です。「加速化プラン」にて明記された「伴走型相談支援の制度化」を進めて親・養育者が日頃から子育てに関する悩みや迷いを相談できるような体制の継続的な確保や、子ども自身がSOSを発信できるよう、SNSを活用するなどの相談ルートの多様化や、相談しやすい環境作りも早急に求められます。さらに、子ども自身が子どもの権利を学び、いかなる理由があっても子どもは暴力を受ける必要がないことや、自分がおかれている環境が権利侵害であることに気づけるように、子どもの権利を自分事として捉えられるような権利教育も求められます。これらの啓発活動が社会の隅々にまでいきわたるように予算を確保し、自治体でも草の根の啓発を実施できるようにすることが必要です。

～子どもの声～

“私の場合、普段は優しいのですが、機嫌が悪くなると虐待を受けるので、まずは、その子どもたちに、それは虐待だから、あなた達は間違っていないよと伝える取り組みを行ってほしいです。”（神奈川県・中2）

5. 子どもの権利の啓発

- ▶ 子どものために働くあらゆる関係者（行政職員、教職員、児童相談所職員、保育士、学童指導員、医療従事者、裁判官、家庭裁判所調査官、ソーシャルワーカー、法執行官など）、子どもの親や養育者、また子どもたち自身に対する子どもの権利の啓発のための予算を増加する。

子どもが意見を表明し、その意見が聴かれ、重視される権利を保障するためには、子どもと大人の双方への子どもの権利の啓発が重要です。子どものために働くあらゆる関係者への子どもの権利、とりわけ子どもの参加の権利（子どもの意見表明およびその意見が重視される権利）や、チャイルドセーフガーディング^{viii}に関する研修などによる能力向上とともに、子どもの親や養育者、また子どもたち自身に対する子どもの権利の啓発のための予算の確保が求められます。

6. 財源の議論における原則

子どもの権利委員会は、一般的意見 19 号「子どもの権利実現のための公共予算編成」において、子どもの権利条約の 4 つの一般原則、「差別の禁止」、「子どもの最善の利益」、「生命、生存および発達に対する権利」、「意見を聴かれる権利」を公共予算における決定や行動の基礎とすることを確認した上で、子どもの権利を実現するための十分な予算の原則として、「有効性」、「効率性」、「公平性」、「透明性」、「持続可能性」を挙げています。特に子どもをあらゆる差別から保護し、不平等を是正することが強調されています。これらの原則を予算編成の際に適用することが求められています。

現在行われている子ども予算倍増のための財源の議論においては、特に経済的に困難な状況にある人々、女性や脆弱な立場に置かれた子どもたちなどが、不相応な負担を負うなどの不利な影響を受けないことが確保されなくてはなりません。

-
- i 子どもの権利条約第 4 条は、子どもの権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置をとること、「本国における利用可能な手段の最大限の範囲内」でこれらの措置をとることを求めています。
 - ii セーブ・ザ・チルドレン『3 万人アンケートから見る子どもの貧困に関する意識』
(https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/ishiki_hinkon202006.pdf)
 - iii セーブ・ザ・チルドレン『「コロナ×子どものまなぶ権利とおかね」ヒアリング報告書』
(https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/manabu_kenri_report2021_digest.pdf)
 - iv 文部科学省の調査では、公立小学校でも年間 65,974 円（学校給食費を含めると 104,984 円）、公立中学校でも年間 132,349 円（同 170,019 円）です。公立高校は授業料をのぞいて年間 257,141 円の学校教育費がかかると算出されています。文部科学省『令和 3 年度子供の学習費調査』(https://www.mext.go.jp/content/20221220-mxt_chousa01-100012573_3a.pdf)
 - v セーブ・ザ・チルドレン『子ども給付金～新入学サポート 2022～利用者アンケート調査結果』
(https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=4053)
 - vi 厚生省（1974）『昭和 48 年版 厚生白書』
 - vii セーブ・ザ・チルドレン『子ども給付金～新入学サポート・高校生活サポート 2021～利用者アンケート調査結果』
(https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/tohoku_202108_full.pdf)
 - viii 「子どもに関わる活動を行う組織の職員や関係者によって、また事業活動において、子どもにいかなる危害も及ぼさないよう、つまり子どもを虐待・搾取や危険のリスクに晒すことのないよう努めることであり、万一、活動を通じて子どもの安全に関わる懸念が生じたときには、しかるべき責任機関に報告を行い、それに組織の責任として取り組むこと。
(参照：Keeping Children Safe (2014). Child Safeguarding Standards and how to implement them)