

学校給食と子どもの貧困

School Lunch and Child Poverty

が
ん
鷹 咲 子
Sakiko GAN

要 旨

我が国の戦前の学校給食は、欠食児童・貧困児童救済を目的に限定的に開始されたが、戦中・戦後は多くの子ども栄養状態を改善する必要に迫られ、普遍的制度として発展してきた。しかし、公立中学における完全給食実施には、大きな地域格差が残っている。また、給食費未納への学校の対応も問題を生じている。本稿では、このような学校給食の歴史と実態を踏まえ、子どもの食におけるセーフティネットとしての学校給食の今日的役割の重要性を明らかにする。

キーワード：学校給食、子どもの貧困、給食費未納

本稿では、学校給食の歴史を踏まえ、公立中学における完全給食実施における地域格差と問題点、給食費未納の実態と原因から、子どもの食におけるセーフティネットとしての学校給食の役割について考えたい。2015（平成27）年に、埼玉県北本市の中学校で給食費未納が3カ月続いた場合は給食を提供しないことを決めて未納家庭に通知したという報道があった¹。ネット上には、保護者のモラルを非難する多くの意見が見られたり、「未納の主な原因は保護者の意識にあるため北本市の対応は妥当である」というエコノミストの意見もあったりした²。

北本市の例では、未納家庭が納める意思を示したため、引き続き全生徒に給食が提供された。しかし、「払わないなら食べさせない」と脅すのは、親の責任を子どもに転嫁するもので不適切である。生活保護や就学援助を申請していないからといって「支払い能力がある」と考えるのは短絡的である。援助を申請できない事情を抱える保護者もいる。滞納を続ける家庭は子どもが育

つ環境として何らかのリスクがある可能性がある。学校や行政は「払わないなら食べさせない」という懲罰的な対応ではなく、滞納を福祉による支援が必要なシグナルととらえる必要がある。

1 学校給食の歴史

1916（大正5）年に発表された河上肇『貧乏物語』には、1906年にイギリスで学校給食法が制定されたことが紹介されている³。当時南アフリカとの戦争中だったイギリスにおいて、志願兵の体格が次第に悪くなることが問題となっていた。調査の結果、その原因が多数の子どもの食事が足りないためと判明した。そこで、家庭の状態によって、無料あるいは実費の一部又は全部を納付する学校給食が始まった。子どもはその社会階級を問わず、すべて一緒に同じ食堂で食事を取る。無料の者も、実費の一部又は全部を負担する者も、取扱いの差はなく、子ども自身はお互いの負担状況を知らないという⁴。

我が国では、1889（明治22）年に山形県鶴岡町の忠愛小学校で貧困児童を対象に無償で行われたのが発祥であると言われている⁵。忠愛小学校は鶴岡周辺の貧困家庭の子どもを集めた僧侶による私立学校であり、資金は僧侶の托鉢によってまかなわれ、弁当による給食だけでなく、学用品、衣服なども支給した⁶。1922（大正11）年3月17日付けで文部省が行った学校給食実施調査では、全国13校で主に「学事奨励」「貧困児救済」を目的に民間の寄付を原資に行われている給食が報告されている。

このように初期の学校給食は、経済的に恵まれない児童生徒、欠食児童を対象としていたが、大正に入ると栄養面が併せて考慮されるようになった⁷。1923（大正12）年9月1日の関東大震災後、東京では、被災した下町の小学校を対象に1924（大正13）年1月から、民間の募金を原資に給食が行われた。その後、東京の給食は、海外からの支援金で設立された日本栄養協会に運営が引き継がれた。日本栄養協会は、多額納税者など民間からの寄付を集めて給食事業を拡大し、1925（大正14）年度から1941（昭和16）年度まで、小学校以外にも一部の中学校、女学校を含め、延べ186万人以上に給食を供給した⁸。

全国的にも、1927（昭和2）年度93校、15,602人、1928（昭和3）年度130校、21,249人、昭和4年度204校、21,638人と給食の実施が増えてきたが、給食内容は都市部で完全給食を供給する場合と山間へき地の学校で冬期の昼食に暖かい副食物を供給する場合など様々で、経費の負担者も市町村等の自治体、学校、保護者と様々だった⁹。

我が国で国庫補助による貧困児童救済のための学校給食制度ができたのは、満州事変の翌年1932（昭和7）年の不況対策からであり、給食を実施して就学義務を果たさせようとした¹⁰。当時は凶作と世界恐慌下の貧困による欠食児童が全国的に増加して社会問題となり、文部省訓令第

学校給食と子どもの貧困

18号「学校給食臨時施設方法」により貧困児童救済のため、小学校の学校給食に初めて国庫補助が行われた¹¹。

国庫補助は、欠食児童10万人の食費分だけであったが、実際には1932（昭和7）年度に約1万1千校、38万人を対象に、総額約95万円で行われた。負担割合は、国庫補助70.4パーセント、道府県5.6パーセント、市町村12.0パーセント、その他寄付（公益団体支出を含む）4.1パーセント、被給食者負担7.9パーセントであった。1941（昭和16）年度までの各年度のうち、多いときで全国約1万3千校、215万人を対象に行われた¹²。

1937（昭和12）年に日中戦争、1939（昭和14）年に第2次世界大戦がはじまり、我が国と米英との戦争も予測され、「国民体力の向上」が優先課題となった。この課題に対応すべく、1940（昭和15）年には、貧困児童に限らず、栄養不良、身体虚弱児童も対象に含めて、全国的に小学校児童の栄養を改善する目的で文部省訓令第18号「学校給食奨励規定」が制定された¹³。

1941（昭和16）年には、「小学校」が「国民学校」に改称された。この年には太平洋戦争もはじまり、次第に食糧事情が悪化し、子どもの体格・体力も低下した。このような状況の中、昭和19年3月の閣議決定により、6大都市（東京・京都・大阪・横浜・名古屋・神戸）の国民学校の児童に米とみそを特別配給し、昭和19年度は、全国5,171校において学校給食が実施された。しかし、間もなく学童疎開がはじまり、6大都市の給食は中止となった¹⁴。このように、戦時中は、生活物資の統制（管理）強化、戦災、学童疎開によって学校給食は休止状態になった。

1945（昭和20）年、ポツダム宣言が受諾され、戦争が終結した。戦後、食糧事情は、さらに悪化し、餓死者が続出し、政府からの配給物資のみでヤミの食料を口にできなかった裁判官は栄養失調で亡くなる事件もあった。このような状況において、児童の栄養状態を改善するため、パン・脱脂粉乳など海外から援助された物資によって、都市部の小学校を中心に給食が再開された¹⁵。1946（昭和21）年に米国のアジア救済公認団体ララ（LALA=Licensed Agencies Relief in Asia）から日本に対して物資寄贈の申し出があった。ララは、アメリカの宗派をこえた宗教団体や労働団体等が集まってつくった団体で、当時、戦乱で窮乏に陥った国々へ援助物資を送る活動を行っていた¹⁶。

ララ物資によって学校給食をはじめる目途が付き、戦後の学校給食の方針として、文部、厚生、農林三省次官通達「学校給食実施の普及奨励について」が示された。これによれば、貧困児童、虚弱児童だけでなく、国民学校の全児童（教員を含む）が給食の対象とされた。昭和21年は、まず、東京、神奈川、千葉の三都県の小学生25万人に対して給食が開始された¹⁷。

1949（昭和24）年から、ユニセフ（UNICEF=United Nations International Children's Emergency Fund）から無償の脱脂粉乳の寄贈を受け、ユニセフ給食が行われた¹⁸。昭和25年からは、8大都市（東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸・広島・福岡）の小学校児童に対し、それまでの脱脂粉乳のみ、みそ汁のみ副食給食ではなく、米国からの寄贈小麦粉によるパンによ

る完全給食が戦後初めて実施された¹⁹。

1951（昭和26）年の講和条約調印に伴い、給食用物資の財源となっていたアメリカの占領地域救済政府資金であるガリオア資金（GARIOA=Government and Relief in Occupied Areas Fund）による連合国総司令部（GHQ=General Headquarters）の援助が終わることになった。財政難から給食の国庫補助を打ち切りたい大蔵大臣と学校給食の継続を主張する文部大臣・農林大臣の意見が一致せず、世論も「継続か廃止か」で盛り上がった²⁰。

費用の保護者負担が導入され、同時に給食費の負担が困難な地域では給食の打ち切りも生じた。給食実施校のうち、3,000校、210万人の児童に対する給食が中止となり²¹、継続した学校でも給食費が従来の月額約250円から約100円の値上げとなり、学校給食費未納者が増加した²²。この時期、大きな災害も相次いで発生した。1953（昭和28）年には、水害、冷害の発生により、学校給食を実施していない地域では、弁当を持って来ない子ども、いわゆる欠食児童が数十万人にもぼった。このような災害の発生もあり、学校給食の法制化を望む声が一段と高まった。

1954（昭和29）年に、主に小学校において「学校給食が児童の心身の健全な発達に資し、かつ、国民の食生活の改善に寄与するものであることにかんがみ、学校給食の実施に関し必要な事項を定め、もって学校給食の普及充実を図ることを目的」²³として学校給食法が制定された。

さらに、1956（昭和31）年の改正によって、学校給食が中学校など義務教育の範囲に拡大されるとともに、生活保護受給者に準ずる準要保護者に対する給食費の国庫補助制度が創設された。この改正法可決に際して、参議院文教委員会では、次のような附帯決議が付された²⁴。

「学校給食法の一部を改正する法律案」に対する附帯決議

従来、学校給食の実施上、大きな障害となっていた準要保護児童の給食費の問題は、今般の法改正の措置により、解決の端緒を得ることとなるが、これがために要する経費は、昭和三十一年度予算において、僅かに五千万円計上されているに過ぎない。

このような予算では、給食費を払い得ない家庭の児童の一部を救済できるのみであって、誠に遺憾というべきである。

よって政府は、昭和三十二年度以降において、給食費を払い得ない家庭の小学校児童は勿論、中学校生徒のすべてを救済し得るよう、法律的予算的措置を講ずるよう特段の努力をなすべきである。」

当時、準要保護児童は、小学校で約30万人（このうち約12万人は、県、市町村から給食費の一部または全額の補助を受けている）であったが、総額5千万円、2分の1の補助により、このうち、約3万6千の児童が対象になるものと考えられていた²⁵。しかし、この準要保護者に対する国庫補助制度は、三位一体の改革により2005年度以降、廃止され、一般財源化された。

以上のように、我が国の戦前の学校給食は、欠食児童・貧困児童救済を目的に限定的に開始されたが、戦中・戦後は多くの子どもの栄養状態を改善する必要に迫られ、普遍的制度として発展

してきたといえよう。

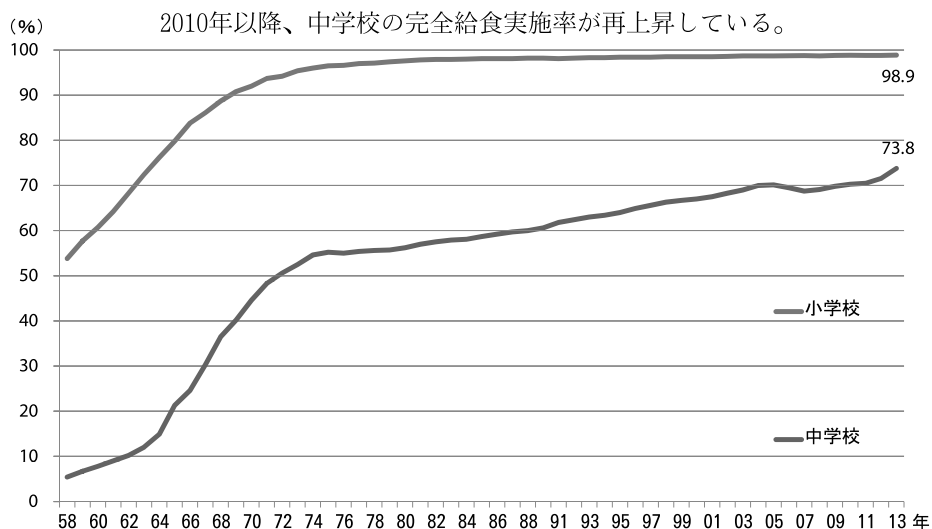
2 公立中学給食実施における地域格差

学校給食には、「完全給食（ミルク、おかず、主食）」、「補食給食（ミルクとおかずのみ）」、「ミルク給食（ミルクのみ）」、「給食無し」の4種類がある。公立学校における完全給食実施率（人数比）は、小学校が99.5パーセントであるのに対して、中学校は77.1パーセントにとどまっている。図1は、1958年からの完全給食実施率の推移であるが、2010年以降、中学校の完全給食実施率が再上昇している²⁶。

公立中学校で完全給食が実施されていない地域を都道府県別にみると、大きな地域的偏りがある。完全給食が実施されていない人数割合は、近畿地方・九州北部、神奈川・高知・広島各県で高い（図2）。例えば神奈川県のように実施率が低い県は、ほぼ全中学校で完全給食を行っている市町村と、ほとんど完全給食を行っていない市町村とに二分される（図3）。

比較的財政力が豊かな政令指定都市でも、中学の完全給食を行っていない場合がある。但し、北九州市では、平成21年度から完全給食が段階的に実施されている。大阪市では、平成20年度

図1 小中学校における完全給食実施率の推移（人数割合）



(注) 国・公・私立の合計数である。

(出所) 文部科学省「学校給食実施状況調査」2006～2013年度、文部省「我が国の教育水準(教育白書)」1953、1959、1962、1964、1970各年度版、日本学校給食会『学校給食要覧』第一法規出版1964～1983各年度版より作成。

学校給食と子どもの貧困

から民間業者の弁当をあっせんする昼食提供事業を実施し、平成 26 年度から完全給食が開始された。

文部科学省の国会答弁では、完全給食未実施の理由として施設・人員の財政面の問題を挙げる一方で、弁当の教育的効果、貧困家庭の増加による給食の必要性も述べられている²⁷。

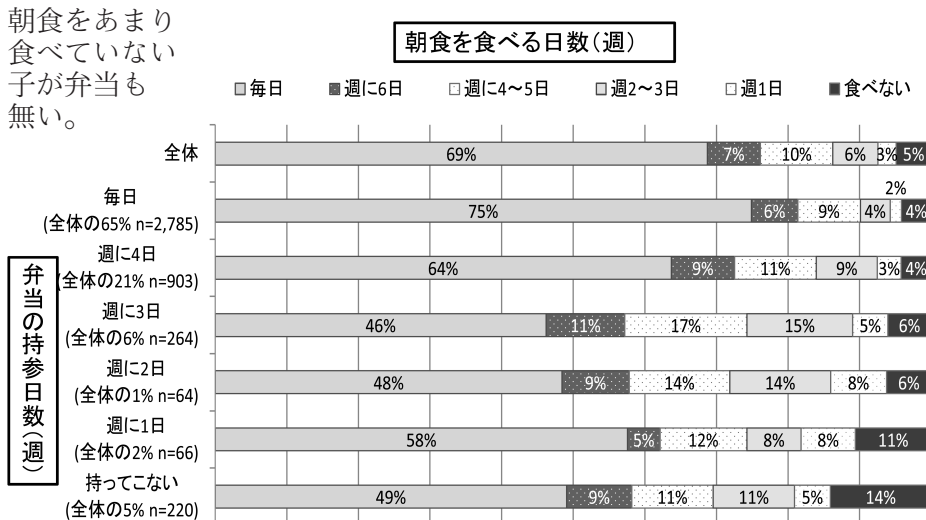
完全給食のない公立中学校における問題

公立中学校における完全給食実施率が全体の 4 分の 3 程度にとどまり、給食のない地域で支給される生活保護または就学援助費には年間約 5 万円に相当する給食費分が加算されず、学校における昼食への支援がないという事実は重大な問題である。

また、完全給食のない中学校においても、朝食を食べずに登校する生徒が少なくない。毎日朝食を食べている生徒は、大阪市の調査では約 7 割、北九州市の調査では約 8 割であり、週の半分以上朝食欠食の生徒が、どちらも 1 割前後いる。大阪市の調査では、中学生の朝食欠食の理由は、「食べる時間がない 42 パーセント」「食欲がない 31 パーセント」が上位であるが、「朝食が用意されていない 8 パーセント」がそれに続いている。

弁当を毎日持参している中学生は、大阪市約 6 割、北九州市約 5 割であり、週 1 日も弁当を持ってこない中学生が、大阪市約 5 パーセント、北九州市約 3 パーセントいる。大阪府下の学校給食の有無別にみた中学生の栄養摂取状況に関する研究においても、ビタミン、カルシウム、食物繊維などの摂取量に差がみられることが明らかになっている²⁸。

図 4 完全給食でない中学校における弁当の持参日数と朝食欠食の状況（大阪市）



(出所) 鳳咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、2013年9月、87頁。

大阪市の調査では、朝食欠食生徒のうち、55パーセントは弁当を毎日持参しているが、15パーセントは週1日も弁当を持ってきていない。また、弁当の持参日数が少ない中学生ほど、朝食欠食頻度が高いという傾向がある（図4）。北九州市の調査でも、朝食欠食有りと弁当を持ってこないことに有意な関連がある。

3 学校給食費の未納の実態と原因

文部科学省によって全数調査で行われた平成17年度の未納調査では、小中学生全体の1.0パーセントに当たる全国約9万9千人が給食費未納であり、未納総額年間約22億円（未納額割合約0.5パーセント）と報告された。最新の24年度調査（抽出調査）では、未納者割合約0.9パーセント、未納額割合約0.5パーセントと報告されている。

給食費未納について、文部科学省が調査した学校の認識やマスコミの論調では、保護者としての責任感や規範意識の欠如が原因とする見方が多い。24年度調査では、学校側が認識する未納の主な原因のうち、「保護者としての責任感や規範意識の欠如」が約61パーセント、「保護者の経済的な問題」が約33パーセントである。すなわち、学校では、「お金があるのに払わない」場合が3分の2、「お金がなくて払えない」場合が3分の1とみている。

また、保護者の経済的な問題に関連して、17年度調査の際の文部科学省通達では、生活保護や就学援助制度の受給対象資格を有しながら申請を行っていない場合があることを述べている。なぜ経済的に困っている保護者が生活保護や就学援助制度の申請を行わないのだろうか。

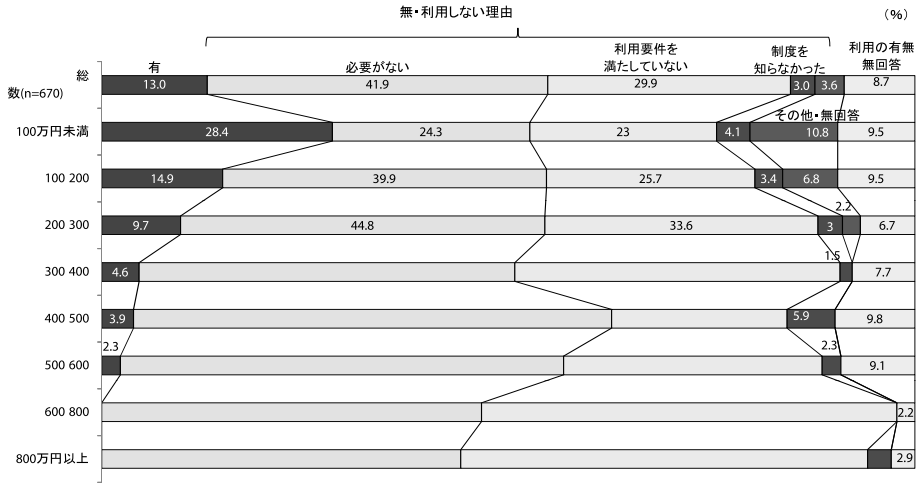
保護者の経済的な問題と支援制度の認知状況

未納原因の約33パーセントが保護者の経済的な理由というが、その中には就学援助や生活保護の受給資格が有りながら申請していない場合がある。この理由を考える手がかりとして、ひとり親世帯の年間収入別に生活保護制度の利用の有無と、利用していない場合にその理由を聞いた東京都の調査がある（図5）。ひとり親世帯全体では生活保護を利用している人が平均13パーセントである。当然収入が少ないほど生活保護を利用している人が多いが、年間収入が「100万円未満」のひとり親世帯でも生活保護制度利用「有」と答えた割合は28パーセント程度に過ぎない。

利用していない場合に、その理由を聞くと、「年間収入100万円未満のひとり親世帯」の2割が「必要ない」という。他の2割は「利用条件を満たしていない」と回答している。生活保護を受けるには、例えば借金やローンが残っている家があると生活保護で借金を返済するとみられて難しい。農村部など車が仕事や買物など生活上不可欠な地域で生活保護を受ける場合に、車の所

図5 ひとり親世帯の生活保護制度利用の有無と利用しない理由（世帯の年間収入別・東京都）

収入が少ない世帯は制度不知・利用しない理由無回答が多い



(出所) 東京都福祉保健局「平成24年度東京都福祉保健基礎調査「東京の子供と家庭」
2013年10月より作成。

有が制度上は認められていても実際には障害となる。あるいは、誰も扶養できないことの確認のため親戚に連絡があることを嫌って、生活保護を利用しない場合もある。制度を利用することにためらいがあること、制度の利用しにくさをうかがわせる。

また、この東京都の調査の「利用しない」という回答において、「制度を知らなかった」と答える割合が「100万円未満世帯」で4パーセントいる。制度が必要だと思われる人に「制度を知らない」割合が高い。あるいは制度を利用していないが、その理由については答えない人も、収入が少ないほど多い。もともと生活保護については、プライバシーの問題もあり、「利用しているか・していないか」自体への無回答は10パーセントくらいずつ、どの所得階層にもいる。すなわち、「生活保護制度利用の有無」自体の「無回答」は、全所得階層で10パーセント程度みられ、主にプライバシーを理由としていると想定できる。

ここで、自分は利用していない、ただその理由については答えない、つまり「利用していないが、理由無回答」の意味は、制度を知らないという回答に非常に近いと考えられる。すなわち、「利用していないが、理由無回答」の場合は、「利用できない理由がよくわからない」つまり「制度をよく知らない」状態であると推察される。本来なら制度の対象となるべき低い所得階層の人ほど制度についての情報が伝わりにくい現状があるのではないか。「制度を知らなかった」、あるいは制度は「利用していないが、理由無回答」という回答が、世帯収入が少ない世帯ほど多い傾向があることは、支援を必要とする世帯ほど情報が届きにくいことを示している。

行政の支援が申請主義の場合、必要な人に届かなくても放置されてしまう。保護されるべき世帯が保護されていない漏給^{ろうきゅう}という状態が多数存在する。この状態を「自分がどの制度に当てはまるか分からない」として、支援の「ワンストップサービス」を担うソーシャルワーカーによる寄り添い型支援を提唱する声がある²⁹。所得が少なくして仕事を掛け持ちしている忙しくて制度をよく知らない保護者に、就学援助制度などを伝える方法が十分であるのか疑問である。生活保護では、親族への連絡などの心理的抵抗や行政による水際作戦も申請を抑制している。

給食費未納と就学援助の関係について、給食費未納の子どもの割合が都道府県別に判明している平成17年度のデータについて各県の就学援助率と比較してみる。未納割合の全国平均は1パーセントであるが、地域差が非常に大きい。沖縄の未納率は全国平均の6倍、6.3パーセントであり、次が北海道の約2.5パーセントである³⁰。

沖縄県、北海道、千葉県、茨城県あるいは九州各県など12道県は、未納割合が1.3パーセント以上と相対的に高いにもかかわらず就学援助率が低く、これらの自治体で就学援助制度が十分に運用されているか疑問である。就学援助率が高い東京都、山口県、大阪府は、未納割合が1パーセント以下であり、就学援助が給食費未納を減らす効果があるといえよう。

別の例として、震災による就学援助が増えた地域における給食費滞納件数の減少がある。東日本大震災で大きな被害を受けた宮城県石巻市では、平成23年以降、約4割という高い就学援助率となっている³¹。震災前の平成22年の就学援助率は、13.6パーセントであった。一方、給食費の滞納件数は、平成22年の247件から平成23年以降、年100件以下に半減している。この間の児童生徒数の減少は、17パーセント程度であるので、給食費の滞納件数の半減は、就学援助が増えた効果といえよう。

保護者としての責任感・規範意識とネグレクトの疑い

経済的に余裕がなく、子どもに気を配れなくなっている世帯が近年増えている可能性がある。児童虐待の一種のネグレクト（養育放棄）状態、親が子どもに関心を払えない状態の中で、子どもの給食費についても親が関心を払えない実態もあるのではないか。

近年、虐待と親の借金・破産などの経済的困窮、社会的孤立、子ども・親の障害・DV、子どもの不登校、暴力傾向・非行、いじめ被害など様々な困難が同時に生じていることが判明してきた³²。経済問題や社会的孤立などの生活の困難は各々別の問題として扱われがちであるが、問題は特定の家庭に複合して生じることが多い。経済問題などの困難がある家庭に必ず虐待が起こるわけではないが、経済問題のある家庭が社会的に孤立すると困難が重なり合い子どもへの虐待が起きている場合が多い。

また、平成22年度調査の際の文部科学省の通知の別紙では「制度の適用を受け、学校給食費相当額について受給しているにもかかわらず、他の出費に充てている保護者については、本来、

学校給食と子どもの貧困

『保護者の経済的問題』というよりは、『保護者としての責任感や規範意識の問題』とも認識され得る」と述べられている。

そして、未納対策として「成果をあげた取組として、PTA 役員の協力を得て保護者に対して学校給食費の納入を促したことが報告されている。また、今日では学校給食費の徴収方法として、金融機関の保護者の口座からの引落が多くなってきているが、児童生徒を通じて集金袋により現金で徴収することにより、保護者の自覚を促した取組」を参考にしてほしいとのコメントが付いている。

保護者の責任感や規範意識の問題と同時に保護者の経済的な問題もあり、どちらの問題なのか明確でない場合もある。クラブ活動に費用がかかるため、給食費は少し待ってほしいという家庭の例もある。払えるのに払わないという責任感や規範意識の問題なのか、最初に経済的な問題があり、親のやりくりの中で給食費が遅れがちになっているのかは不明であり、原因が二分されるような単純な構造ではない。それを親の規範意識の問題と片付けることは、子どもの福祉への配慮が欠如している。

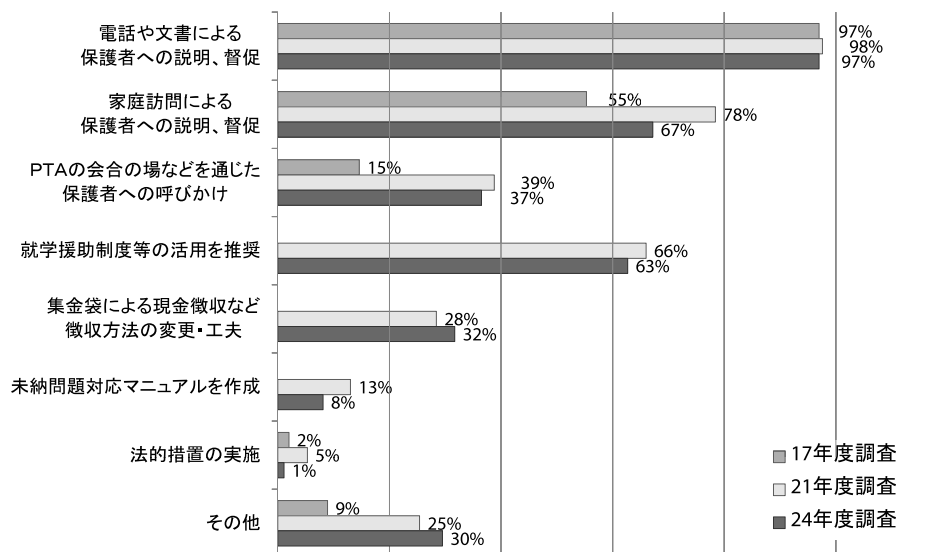
給食費未納への対応

17 年度調査、24 年度調査とも給食費未納の保護者への対応として、「保護者への説明、督促」を挙げる学校が多い。「就学援助制度等の活用を推奨」することは、17 年度調査では「その他」約 9 パーセントの回答に含まれていたが、24 年度調査では全体の約 63 パーセントの学校で行われるようになった（図 6）。「保護者への説明、督促」の方法にも問題が多い。

埼玉県北本市の事例と同様に、学級担任が給食費未納の督促を行っていることも多い（平成 24 年度調査で約 50 パーセント）。文部科学省は、「学級担任が未納問題に対応するために相当の時間と労力を割いているような場合、当該教諭の本来の教育活動にも支障が生じるおそれがある」と平成 22 年度調査の際の通知の別紙で述べている。学級担任が未納対応を行うことの弊害は、これにとどまらず、子どもや保護者に負い目を感じさせることにより、信頼関係が損なわれ、十分な教育効果が得られない恐れがある。

埼玉県北本市の事例のように、給食費を滞納した場合、給食の提供を停止することができるかという問題がある。これについて、他に解決の手段がないときは（給食供給契約の）解除もやむを得ないと考えするという法律家の見解がある³³。給食費滞納世帯の子どもには、給食の提供を停止して弁当を持ってこさせるという対応の自治体もある。これらは、「子どもに関するすべての措置をとるに当たっては、行政当局によって行われるものであっても、子どもの最善の利益が主として考慮されるべき」という子どもの権利条約の規定に反し、不適切である。他の子どもと違う扱いを受ける子どもの心情を無視した対応であり、行政による虐待とさえ言えよう。新たに完全給食の実施に踏み切った北九州市では、給食費の滞納の責任を子どもに負わせることは教育上

図6 給食費未納の保護者への対応内容（複数回答）



（出所） 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」より作成。

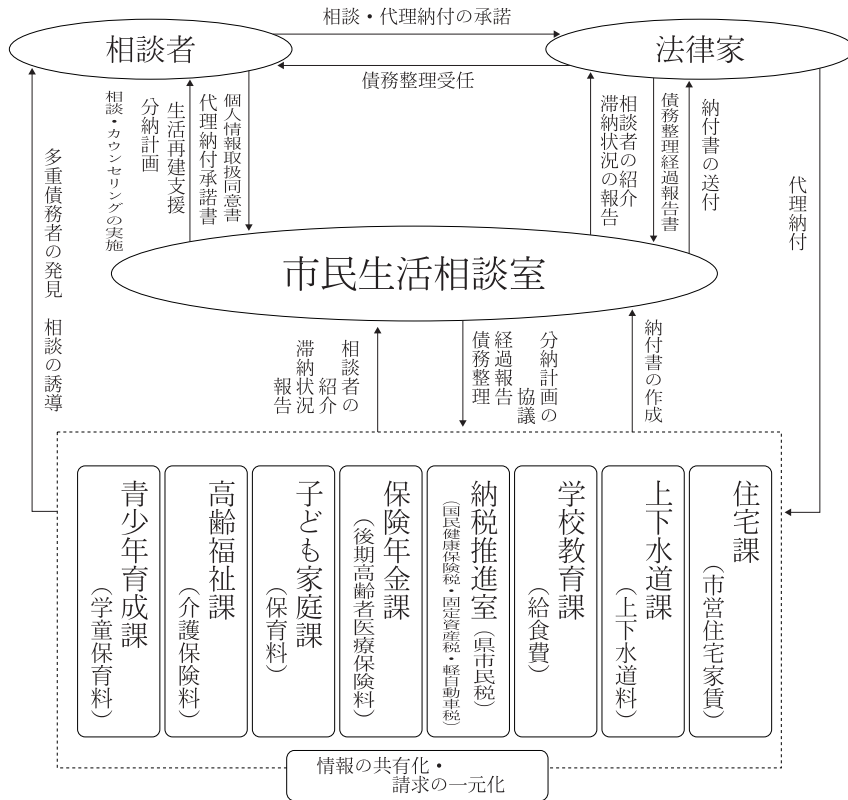
好ましい手段ではないとの考え方を明確に示している。

埼玉県北本市の事例を受けて、自民党や政府は、給食費が未納の場合に、保護者の同意がなくても児童手当から天引きできるようにする法改正を検討している³⁴。しかし、学校給食費の集め方として、先の文部科学省の平成24年度調査では77.4パーセントは金融機関経由となっているが、残り22.6パーセントは金融機関を経由せず、「児童生徒が直接、学級担任に手渡し」などとなっている。

先に述べたように文部科学省は、この「児童生徒を通じて集金袋により現金で徴収することにより、保護者の自覚を促した取組」を未納対策として成果を上げた取り組みとして挙げており、実際、未納対策として現金集金に力を入れている学校が32パーセントもある。このような現金集金の場合に、未納者だけ児童手当から天引きすると、集金袋を提出しないことが他の子どもなどにも見えてしまうおそれがある。未納者だけ天引きという方法ではなく、全員分を天引きした方が集金業務もなくなり良いのではないかと。

そもそも給食費の未納者割合である約0.9パーセントという数字は、どのように評価されるべきであろうか。親の国民健康保険料の滞納による「保険証のない子ども」が2008年に法改正によって救済されることになったが、国民健康保険料の滞納率（平成25年度）は約9.6パーセントで、給食費の未納の10倍以上である。例えば、人口125万人を超える首都圏の政令市であるさいたま市の未納・滞納率（平成25年度）は、国民健康保険が12.0パーセント、保育料1.1パーセント、公営住宅家賃0.8パーセントで、給食費はわずか0.2パーセントである。子どもの教育

図7 野洲市多重債務者包括的支援プロジェクトの流れ



(出所) 生水裕美「徴税部門による多重債務問題の発見・対応マニュアル」『地方税』2011年6月、98頁。

費用については「無理する家計」といわれるが、未納割合から見て、給食費の未納が生じている家庭では他の未納・滞納も起きている可能性が高い。

市役所の消費生活相談員によって、給食費などの滞納から保護者の多重債務問題を掘り起こし生活再建のための行政サービスにつなぐ実践など、給食費未納を端緒に保護者の経済的困窮が把握される事例もある³⁵。滋賀県野洲市には、市税の滞納など市役所で把握できる情報から、どこに相談したら良いかわからない生活に困窮している市民のニーズに対応して、多重債務問題の解決などにつなげているモデルケースがある (図7)³⁶。

4 子どもの食のセーフティネット

公立中学校に通っているのにもかかわらず、完全給食という「子どものセーフティネット」か

ら漏れている子どもが中学生の約4分の1存在する。学校給食を普遍的な現物給付制度として位置づけることが、子どもの食のセーフティネットを確保する視点から求められている。

給食のない夏休み、体重の減る子もいる。遠足、運動会など給食がない学校行事の際に、家庭の事情で弁当を持って来られないため、欠席する子どもの例もある。高校中退が多い高校では、朝食どころか昼食もとっていない生徒が相当おり、「児童養護施設に行けば飯が食える」と隣町まで出かけて行くという。

朝食を食べることが学力向上につながるという「早寝・早起き・朝ごはん」運動から一歩踏み込んで、家庭の事情で食事を十分に摂れない子どもへの支援を考えることが必要である。食育基本法ができ、平成17年度より学校における食育推進の中核となる栄養教諭制度が導入された。しかし、栄養教諭の数は、まだ全国で5,000名程度である。1県15名のところもあれば、400名を超す栄養教諭を配置している県もあり、財政負担の問題もあって、自治体による取り組みの差が大きい。

家で十分な食事を与えられなかった子どもに保健室で朝食を出している例もある。既にイギリスには、家庭の事情で朝食をとれない子どもが利用する「朝食クラブ」が運営されている小学校もある。親と一緒に過ごす時間が少ないひとり親家庭・共働き家庭のみならず、親からの養育が十分に受けられない子どもの育ちを支援するために、公立中学における完全給食の実施など、子どもの食のセーフティネットの充実を求めることには、多くの賛同が得られるのではないか。

謝辞

本研究の一部は、JSPS 科研費 26510017（「大規模災害で被災した子どもの貧困防止策－給付の在り方を中心として」代表者：鷹咲子）の助成を受けたものである。

参考文献

- 鷹咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、2013年
小林雅之『進学格差－深刻化する教育費負担』ちくま新書、2008年
松本伊智朗『子ども虐待と家族』明石書店、2013年

注

- 1 『朝日新聞』2015年7月4日。
- 2 上野泰也「給食費未納に対する北本市の「実力行使」は正しいか」『日経ビジネスオンライン』2015

学校給食と子どもの貧困

- 年7月7日。
- 3 河上肇『貧乏物語』岩波書店、2008年4月、51～69頁。子どもの養育という家庭の自治に一任しておくべきような問題に国家が立ち入り、公共の費用でこれをまかなっていくことにしたというのは、イギリスの政治家が貧乏が国家の大病たることを認めた証拠であるとも述べている。
 - 4 ある市では、実費の一部又は全部を負担した者の割合は、全体の約8パーセントだった（河上・前掲注3、68頁）。海外の給食については、文部省体育局学校給食課『学校給食海外事情』1975年3月が詳しい。
 - 5 文部省ほか『学校給食の発展』第一法規出版、1976年3月、2頁。
 - 6 萩原ほか『実践講座学校給食第1巻歴史と現状』名著編纂会、1987年10月、15頁。
 - 7 文部省ほか・前掲注5、3、4頁。
 - 8 萩原ほか・前掲注6、16～19頁。
 - 9 文部省ほか・前掲注5、1976年3月、8頁。
 - 10 大平嘉一郎「貧困世帯に対する公的扶助制度と就学奨励制度（1）」『教育委員会月報』第13巻第8号、1961年11月、32～33頁、「同（3）」『教育委員会月報』第13巻第12号、1962年3月、34～35頁。
 - 11 萩原ほか・前掲注6、1987年10月、30頁。
 - 12 文部省ほか・前掲注5、10～12頁。
 - 13 文部省ほか・前掲注5、14～16頁、萩原弘道ほか『実践講座学校給食第1巻歴史と現状』名著編纂会、1987年10月、53、54頁。
 - 14 文部省ほか・前掲注5、16～18頁。
 - 15 第19回国会閉会参議院文部委員会学校給食法案に関する小委員会会議録第1号（昭和29年8月19日）2～3頁。
 - 16 文部省ほか・前掲注5、25頁。
 - 17 文部省ほか・前掲注5、36、38、212頁。
 - 18 文部省ほか・前掲注5、39、40頁。
 - 19 文部省ほか・前掲注5、49～51頁。
 - 20 『日本経済新聞』昭和26年9月1日。
 - 21 萩原ほか・前掲注6、1987年10月、117頁。
 - 22 （社）全国学校栄養士協会『実践講座学校給食第2巻制度と組織』名著編纂会、1988年4月、10頁。
 - 23 法律第160号（昭和29年6月3日）。
 - 24 第24回国会参議院文教委員会会議録第13号14頁（昭和31年3月29日）。
 - 25 （社）全国学校栄養士協会・前掲注22、18頁。
 - 26 但し、この長期間の推移は国立・私立も含むというデータの制約がある。
 - 27 第174回国会衆議院内閣委員会会議録第3号9～10頁（平成22年3月12日）。
 - 28 瓦家千代子＝森久栄「学校給食の有無別にみた中学生の栄養摂取状況」『大阪樟蔭女子大学論集』第

- 46号77～90頁、2009年1月。
- 29 『都市問題』2010年6月、43～46頁における湯浅誠内閣府参与（当時）の発言。
- 30 鳥咲子「子どもの貧困とセーフティネット」跡見学園女子大学マネジメント学部紀要第14号、2012年9月、115頁。
- 31 石巻市教育委員会資料。
- 32 鷹・前掲注30、96頁。
- 33 東京弁護士会弁護士業務改革委員会自治体債権管理問題検討チーム編『自治体のための債権管理マニュアル』ぎょうせい、2008年7月、297頁。
- 34 日本経済新聞電子版「給食費、未納なら児童手当から天引き 政府・自民検討」2015年8月18日。
- 35 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第12号49頁（平成21年4月8日）における参考人意見陳述。
- 36 生水裕美「徴収部門による多重債務問題の発見・対応マニュアル」『地方税』第62巻第6号、2011年6月、96～137頁。