

# 給食費無償化を考える

——コロナ禍の就学援助と学校給食の役割——

Consider free school lunch  
: The role of school support and school lunch under COVID-19

鴈 咲 子  
Sakiko GAN

## 要 旨

2020年3月、新型コロナウイルスの感染症対策のため、学校の臨時休業が急きょ要請され、学校給食もなくなった。格差は、災害をはじめとする非常時に、より深刻に現れる。コロナによる臨時休校下において、学校給食には子どもの食格差を小さくする機能があったことが顕在化した。コロナ禍・災害などの状況下では、給食を提供できない・給食費を払えないという状況も生じ、影響の長期化に伴い子どもの生活の格差も拡大する。

コロナ不況以前から、公立小中学生の15.2%が就学援助により学校給食費の支援を受けている。就学援助制度は生活保護制度と比べても一般に知られておらず、支援が必要な家庭が制度を使えていない場合がある。就学援助のように対象者を選別する支援は、予算の制約を受けやすく、制度の周知も難しく、支援を受ける人に恥ずかしい気持ちを抱かせるスティグマ（負のレッテル）の問題がある。「周囲の目が気になる」というスティグマの存在は、就学援助制度が申請による給付であるという制度の限界である。

近年、全家庭を対象とする子育て支援としての給食費補助制度を設ける自治体が増えている。給食費は年間4万円を超え、子どもの学校に関する出費のうち相当な割合を占めている。給食費の無償化も広く検討されるべきである。学校給食の無償化は、選別主義による就学援助による支援を、普遍的な現物給付に転換する効果がある。

**キーワード：**コロナ禍 就学援助 学校給食 無償化

## 1. 学校の臨時休業時の昼食提供

本稿では、コロナ禍など非常時において子どもの間の格差を小さくし、子どもの生活を守る方策について考えたい。2020年3月、新型コロナウイルスの感染症対策のため、学校の臨時休業が急きょ要請され、学校給食もなくなった。まず、小中学校の給食用食材の使い道が問題となった。給食用だった食材を活用して、学童保育<sup>1</sup>に通う子どもなど希望者に昼食提供を行う試みが千葉県南房総市、神奈川県海老名市、大阪府岸和田市、和歌山県太地町、鳥取県琴浦町、高知県黒潮町など複数の自治体で行われた<sup>2</sup>。臨時休業という非常事態において、学校が教育の場だけではなく、子どもに昼食を提供するという大きな役割を担っていたことが再認識された。

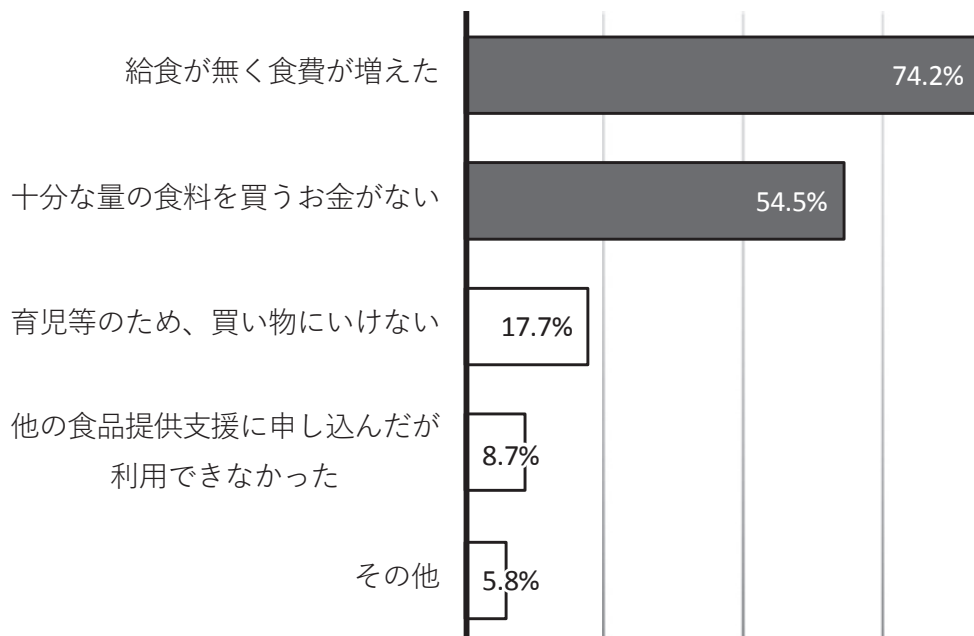
このような自治体の一つである埼玉県越谷市では、2006年から学童保育に給食センターから配食して夏季給食を実施している<sup>3</sup>。このノウハウを活かして、コロナ対策で休校となって学童保育などへ通う小学生に3月後半に主食の提供を行った。東京都世田谷区でも2019年から開始した経済的に困窮する家庭などへの弁当配達事業を拡充して、学校休業期の弁当配達事業を行った。このように普段の経験の蓄積が、非常時に自治体が直ぐに何かできるかを左右する。

国際NGO「セーブ・ザ・チルドレン」が2020年3月に日本全国の子どもの対象に行ったアンケートでも「困っていること・心配なこと・気になっていること」として、「給食がない」「お昼ごはんどうするか」「お腹がすいている」が挙げられた。「食料を無料で、配ってほしい」という子どもからの要望もあった<sup>4</sup>。「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」が食料を支援した東京23区内のひとり親家庭を対象に同年5月に行ったアンケートでは、支援を受けた理由として、「給食が無く食費が増えた」「十分な量の食料を買うお金がない」という回答が多かった（図表1）<sup>5</sup>。

シングルマザーを支援する当事者団体「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」が4月に支援した全国のひとり親家庭に行ったアンケート調査では、収入が減り昼食代など食費の支出が増えた状況下で、お粥にするなどの調理や食材の工夫、食事の質を落とすこと、食事の回数と量を減らすこと、フードバンクを利用することなどで食費を節約していることが明らかになった（図表2）<sup>6</sup>。

市民団体「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク」は、学校給食が1日の主な栄養源である可能性のある家庭の子どもに対して、休校中も給食の提供を検討するなど、子どもの食を公的に保障することを求める要望書を総理大臣・関係大臣に提出した<sup>7</sup>。格差は、コロナ禍という非常時に、より大きく深刻なものとなる。臨時休業という非常事態において、学校が教育の場というだけでなく、学校給食という子どもの食のセーフティネットを提供するという大きな役割を担っていたことが再認識された。

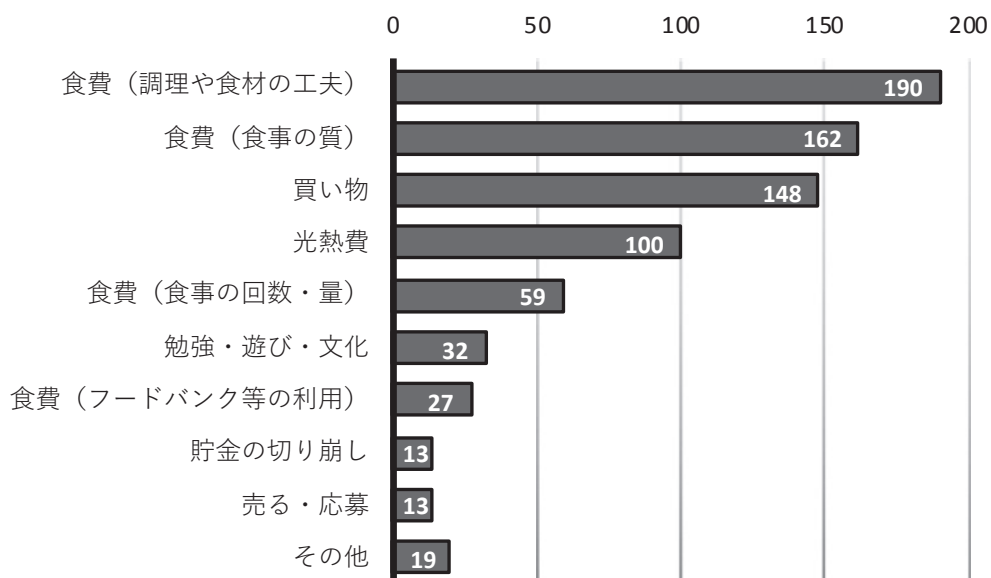
給食費無償化を考える



(注) 東京 23 区内 310 世帯の回答である。

(出所) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (2020) 「ひとり親家庭応援ボックス申込結果」。

**図表 1** 新型コロナウイルス感染症対応・ひとり親家庭応援ボックス申込理由 (複数回答)



(注) 回答者数 901 人。

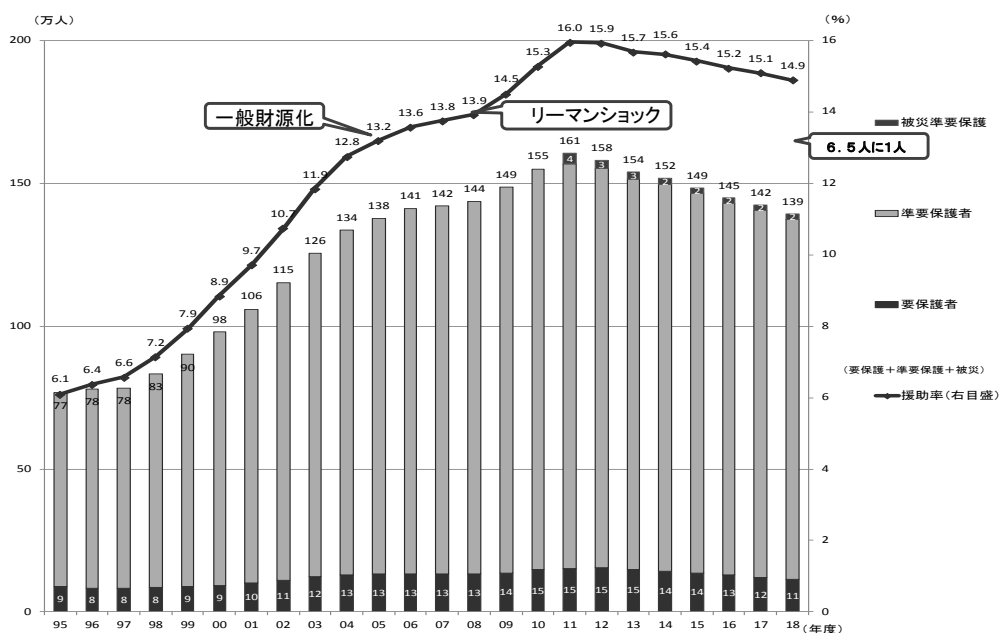
(出所) しんぐるまざあずふぉーむ (2020) 「ひとり親家庭への新型コロナウイルス (COVID-19) の影響に関する調査」。

**図表 2** 節約のための工夫 (複数回答) (単位: 人)

## 2. 就学援助制度の活用

子どもの食格差を埋めるために学校給食が大きな役割を果たす一方で、学校給食では給食費が徴収され、その未納が問題とされることも多い<sup>8</sup>。給食提供に必要な費用のうち人件費、設備費などは、既に公費で賄われているが、食材費相当が保護者負担の給食費として徴収されている。2020年4月以降、首都圏などを対象に2回の緊急事態宣言が出され、経済活動も大きく落ち込み、2008年のリーマンショックを超える影響となっている。リーマンショック時には、給食費などを支援する就学援助を受ける小中学生が増えた(図表3)。2018年度は、就学援助・生活保護の支援を受ける小中学生は全国で139万人に上り、小中学生の14.9%、「6.5人に1人」が支援を受けている。給食費未納をきっかけに就学援助を受ける家庭もある。

東日本大震災、熊本地震など被災地の小中学生の支援にも就学援助が活用されている。大規模災害時の就学援助では、東日本大震災は10/10(全額国費)、熊本地震は2/3の補助率で国費が支出された。2005年の三位一体の改革以降、就学援助への国庫補助は廃止され、一般財源化された。就学援助は市町村の単独事業であるため、実施率・制度の周知状況などに自治体間の格差が大きい。東日本大震災の被災3県では、補助率10/10の国からの支援を受けることにより全国平均程



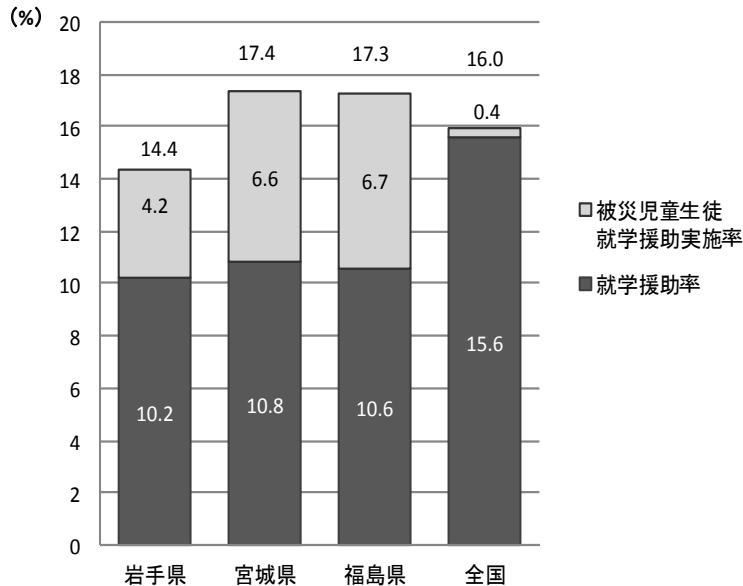
(注) 援助率は、生活保護を受ける要保護者、就学援助を受ける準要保護者、被災準要保護者

(国費：東日本10/10、熊本2/3)が公立小中学校児童生徒総数に占める割合である。

(出所) 文部科学省(2020)「要保護及び準要保護児童生徒数の推移」。

図表3 援助を受ける小中学生の推移

## 給食費無償化を考える



(出所) 文部科学省「要保護及び準要保護児童生徒数について」

図表 4 震災直後（2011 年度）の被災 3 県と全国の就学援助の状況

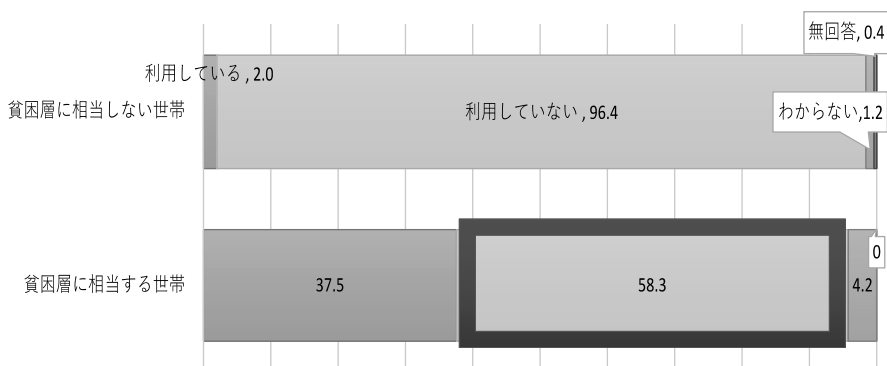
度の支援が行われた（図表 4）<sup>9</sup>。

また、学校給食が実施されていれば、就学援助により給食費相当分の支援を受けられた小中学生への学校休業時の昼食代の支援は当然に必要である。この観点から、新型コロナ対策として休校期間に就学援助対象者への昼食費の現金支給を決めた自治体には、東京都豊島区、文京区<sup>10</sup>、奈良県奈良市<sup>11</sup>、兵庫県南あわじ市がある<sup>12</sup>。例えば、豊島区では、休校となった区立小中学校等の就学援助対象者に対して、昼食費用一律 7,500 円（500 円 × 15 日分）を緊急支援した。しかし、これらの支援が行われたのは一部の市区町村にとどまり、1. で述べたように困窮する家庭も少なくない。休校期間に就学援助対象者への昼食代支援を漏れなく行うには、国の支援が欠かせない。

### 3. 就学援助制度の課題

就学援助による支援には、2 で述べたように自治体間の実施状況の格差が大きいという問題がある。静岡県調査では、「貧困層に相当する世帯」<sup>13</sup>でも、就学援助を利用している世帯は 37.5%に留まり、58.3%は利用していない（図表 5）。静岡県は、県別の就学援助率が全国 2 番目に低く 7.4%と、全国平均の半分以下の水準である<sup>14</sup>。就学援助は、生活保護の基準額を少し超える所得

## 貧困層に相当する世帯でも58.3%は利用していない



(注) 就学援助受給児童・生徒数(就学援助率)【静岡県】H19: 14,039人(4.46%) → H25: 19,265人(6.41%)【全国】H19: (13.75%) → H25: (15.42%)

(出所) 静岡県「子どもの生活アンケート調査報告書」2019年、静岡県「子どもの貧困対策計画」2016年。

図表5 就学援助の利用(静岡県・%)

の小中学生のいる世帯が市町村に申請することなどによって認められる。1.3倍程度の基準を設定している自治体が多いが、1.0倍から1.5倍超まで自治体によって格差がある状態である。

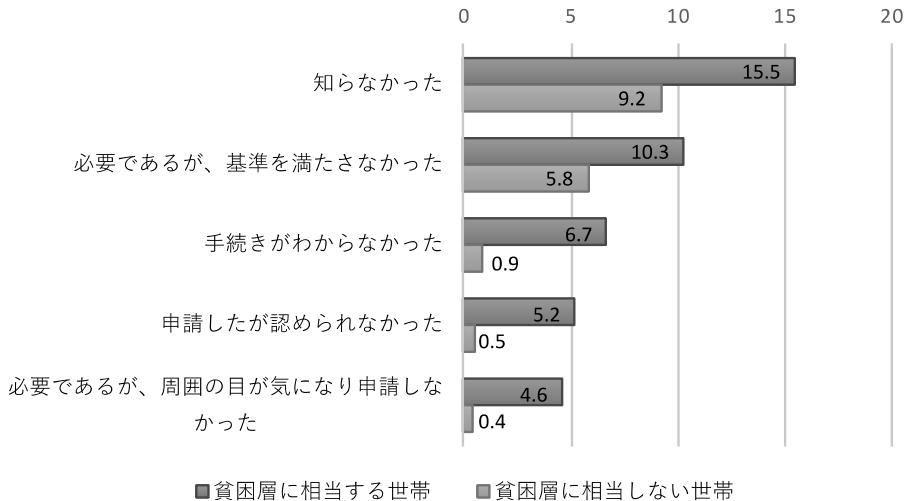
静岡県の調査で「貧困層に相当する世帯」が利用していない理由は、「必要なため申請しなかった」52.6%が最も多いが、それ以外では、「知らなかった」15.5%、「必要であるが、基準を満たさなかった」10.3%が多い(図表6)。「手続きがわからなかった」6.7%、「申請したが認められなかった」5.2%、「必要であるが、周囲の目が気になり申請しなかった」4.6%という回答もある。

「知らなかった」「手続きがわからなかった」「必要であるが、周囲の目が気になり申請しなかった」という回答は、全員に自動的に適用される制度ではなく申請を前提とする制度であるために生じた問題である。これらの問題を解決するためには、制度の一層の周知、支援予算の確保、スクールソーシャルワーカーなど受給を支援する人材の配置などが考えられる。

就学援助のように対象者を選別する支援は、予算の制約を受けやすく、制度の周知も難しく、支援を受ける人に恥ずかしい気持ちを抱かせるスティグマ(負のレッテル)の問題がある。「周囲の目が気になる」というスティグマの存在には、就学援助制度が申請による給付であるという制度の限界が関係している。また、「必要なため申請しなかった」という回答の多さも、スティグマを避けたいという動機が背景にあるのではないかと考えられる。

近年、教育・福祉の分野でソーシャル・キャピタルの重要性が認識されつつある<sup>15</sup>。ソーシャル・キャピタルは、人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴であり<sup>16</sup>、物的資本や人的資本など

## 給食費無償化を考える



(注) 「必要なため申請しなかった」(貧困層 52.6%、非貧困層 78.3%) 及び「無回答」を除く。

(出所) 静岡県「子どもの生活アンケート調査報告書」2019 年。

図表 6 就学援助を利用していない理由 (静岡県)

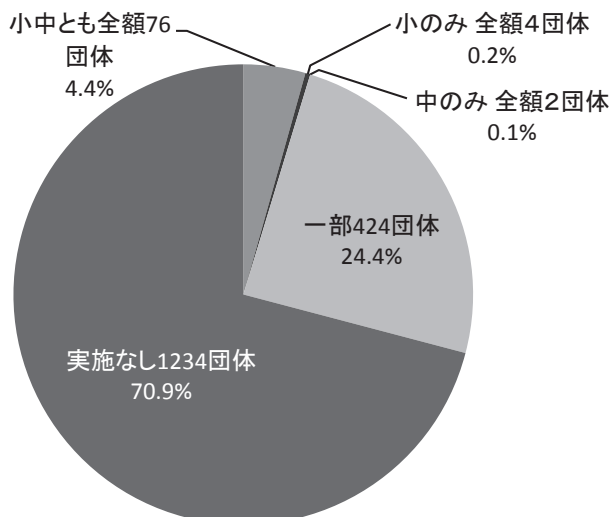
と区別されて社会関係資本とも呼ばれる。地域における政策展開において、このソーシャル・キャピタルへの配慮という視点の重要性が指摘されて久しい<sup>17</sup>。

自治体の子どもの貧困調査などから、生活保護・就学援助などの対象家庭は、経済力などの物的資本だけでなく、人とのつながり、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）が乏しい状況にあることが窺える<sup>18</sup>。生活保護・就学援助などの対象者を限定する選別主義による支援は、ソーシャル・キャピタルに配慮して行えるかが課題となろう。

## 4. 給食費無償化

大阪市では、新型コロナウイルスの感染拡大に対する経済対策として、当初 2021 年度から予定していた給食無償化を 1 年前倒して 2020 年度から実施することになった<sup>19</sup>。大阪市以外にも、コロナ禍の子育て家庭への支援として、2020 年度内の給食費を補助する自治体が増えている<sup>20</sup>。

このような動きに先行して、近年、規模の小さな町や村を中心に、地域創生交付金などを活用して、全家庭を対象とする子育て支援としての給食費補助制度を設ける自治体が増えている。特に、規模の小さな自治体では、地域の目があり、3. で述べたように、生活保護や就学援助のような対象者を特定した支援を受けにくい事情がある。限られた家庭の支援を行う就学援助ではなく、全家庭の給食費補助制度を設けている自治体は、全国の約 3 割、506 市区町村に及ぶ<sup>21</sup>。内訳は、



(注) 各自治体の HP、新聞報道によれば、コロナ禍の 2020 年度に給食費を一部又は全額無償とした市町村は 115 団体に及ぶ。

(出所) 文部科学省 (2018) 「学校給食費の無償化等の実施状況」。

図表 7 給食費無償化の状況 (1,740 市町村)

小中とも全額補助 76 団体 4.4%、小学校のみ全額補助 4 団体 0.2%、中学校のみ全額補助 2 団体 0.1%、全額ではなく一部補助 424 団体 24.4%である (図表 7)。

小中とも全額補助の自治体数は、2010 年度以前は 6 町村だったが、2017 年度には 76 市町村となり、2020 年度までに 113 市町村に増加している (図表 8)。小中とも全額補助の自治体は、対象となる小中学生の人数が多くても 6 千人程度である。一部補助の自治体には、3 人目の子どもから無償と多子世帯に補助している東京都葛飾区のような小中学生の人数約 3 万人の市区町村も含まれている。

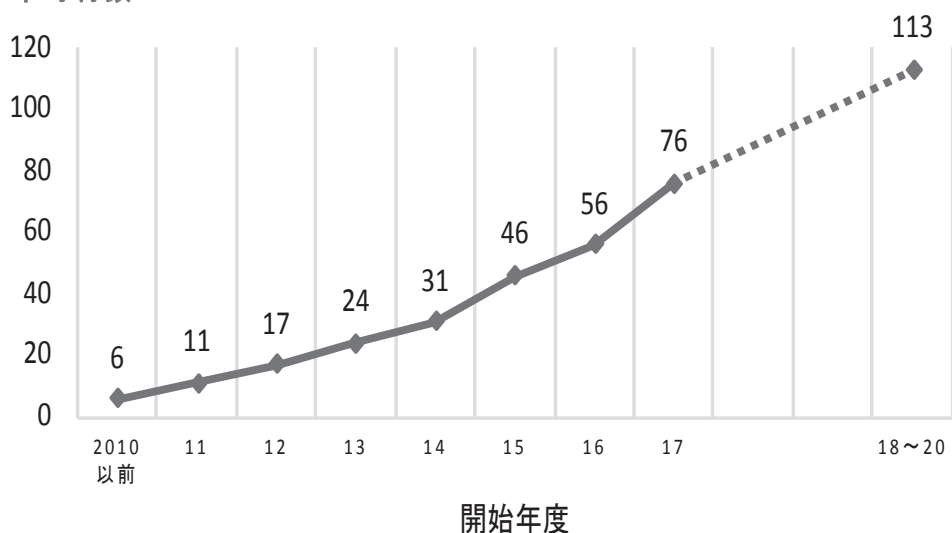
2018 年度から小中学校の給食費を無償とした山口県岩国市は、特定防衛施設周辺整備調整交付金を財源としている<sup>22</sup>。特定防衛施設周辺整備調整交付金は、自衛隊や米軍の基地など防衛施設のある特定の市町村に国から交付され、市町村の意向を反映して施設周辺の生活環境等の整備に充てられる<sup>23</sup>。この交付金を活用した災害時の炊き出し機能を持つ自家発電装置付きの給食センターは他の自治体においても従来あった。岩国市で無償化に用途が拡大されたことは、給食費支援の住民ニーズが高いことを示しているといえよう。

給食費は年間 4 万円を超え、子どもの学校に関する出費のうち大きな割合を占めている (図表 9)<sup>24</sup>。多くの自治体で実施している子どもの医療費の無料化と同様に、給食費の無償化も広く検討されるべきである。2016 年の経済財政諮問会議では、子ども・子育て世帯の支援策として給食



## 給食費無償化を考える

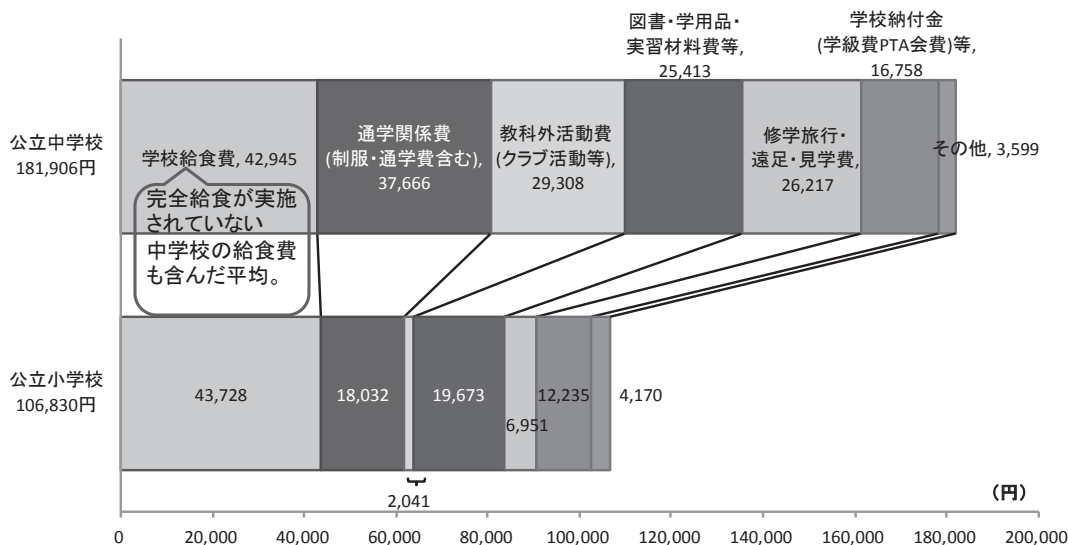
### 市町村数



(出所) 文部科学省 (2018) 「学校給食費の無償化等の実施状況」及び「日経テレコン」検索結果による。

図表 8 小中とも給食費無償の市町村数の推移

### 塾以外で、小学生約11万円、中学生約18万円



(注) 学習塾費など学校外活動費を除く。公立中学生の学習塾費の平均額は、202,965円である。中学校の給食費は、完全給食が実施されていない中学校の給食費を含んだ平均である。文部科学省「平成30年度学校給食費調査」によれば、給食を実施している公立学校の保護者の年間負担額は、小学校47,773円、中学校54,351円である。

(出所) 文部科学省「平成30年度子供の学習費調査」2019年12月。

図表 9 子どもの学習費 (一人年間)

費の無償化が提案され、年間5,120億円が必要との試算も示された<sup>25</sup>。現在の就学援助による給食費支援は、所得などの支給基準が設けられ、制度の周知も不十分である。給食費の無償化は、対象者を限定する選別主義による就学援助の給食費支援を、普遍的な子育て支援策に転換し、給食を直接子どもに現物給付するという意義がある。

## 5. おわりに

コロナ禍において、本稿で紹介した「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」、「しんぐるまざあず・ふぉーむ」など多くの民間団体が、子どもや子育て家庭のニーズに応じて支援を行った。また、休校時に一部の自治体では、希望する子どもへの昼食提供・就学援助対象者への昼食代支援を行った。しかし、就学援助をはじめとする各種の支援の情報には、支援が必要な家庭に十分に周知することが難しいという課題が残されている。給食費無償化は、この課題を解決する方法でもある。

## 謝辞

本研究の一部は、JSPS 科研費 20H01610 の助成を受けたものである。

## 注

- 1 学童保育は、共働き家庭やひとり親家庭の小学生が放課後や学校の長期休みに利用する。
- 2 文部科学省（2020）「学校の臨時休業の実施状況、取組事例等について【令和2年3月19日時点】」〈[https://www.mext.go.jp/content/20200323-mxt\\_kouhou01-000006011\\_8.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200323-mxt_kouhou01-000006011_8.pdf)〉（2021年3月18日参照）、文部科学省（2020）「臨時休業等に伴い学校に登校できない児童生徒の食に関する指導等について」〈[https://www.mext.go.jp/content/20200514-mxt\\_kouhou01-000004520\\_3.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200514-mxt_kouhou01-000004520_3.pdf)〉（2021年3月18日参照）。
- 3 鷹咲子（2018）「埼玉県越谷市における夏休みの学童保育室への給食提供」阿部彩ほか編著『子どもの貧困と食格差』大月書店、125～126頁。
- 4 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（2020）「2020年春・緊急子どもアンケート結果（速報）」〈[https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc\\_activity.php?d=3215](https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=3215)〉（2021年3月18日参照）。
- 5 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（2020）「ひとり親家庭応援ボックス申込結果」〈[https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc\\_activity.php?d=3279](https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=3279)〉（2021年3月18日参照）。調査対象の保護者の就業状況は、「パート・アルバイト」42.3%、「正規」20.6%、「無職（求職中を含む）」20.0%、「契約・派遣」11.9%、「自営」5.2%である。
- 6 しんぐるまざあず・ふぉーむ（2020）「新型コロナの影響～アンケートデータ結果」〈<https://www>

## 給食費無償化を考える

- single-mama.com/topics/covid19-enq/ (2021 年 3 月 18 日参照)。
- 7 「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク (2020)「一斉休校時の子どもの昼ごはんを市区町村(地域)で守ろう！(緊急要望書 2020 年 3 月 12 日)」〈<http://end-childpoverty.jp/archives/2988>〉(2021 年 3 月 18 日参照)。
  - 8 給食費未納の実態については、鳳咲子 (2016)『給食費未納：子どもの貧困と食生活格差』光文社 26～109 頁を参照。
  - 9 鳳咲子 (2015)「被災した子どもの教育支援」青木栄一編『復旧・復興へ向かう地域と学校』東洋経済新報社、175～198 頁。
  - 10 休校期間の昼食費相当額 (500 円) を補助。文京区「就学援助」〈<https://www.city.bunkyo.lg.jp/kyoiku/kyoiku/gakko/aid/enjoyo.html>〉(2021 年 3 月 18 日参照)。
  - 11 学校休業中の給食費を支給。奈良市 (2020)「第 18 回新型コロナウイルス対策本部会議での協議 (2020 年 4 月 6 日発表)」〈<https://www.city.nara.lg.jp/site/press-release/67723.html>〉(2021 年 3 月 18 日参照)。
  - 12 『神戸新聞』(2019 年 3 月 11 日)。
  - 13 静岡県 (2019)「子どもの生活アンケート調査報告書」では、国民生活基礎調査の貧困線を参考に、調査 2,987 世帯の 10.3%を「貧困層に相当する世帯」と設定している。
  - 14 文部科学省 (2020)「平成 29 年度要保護及び準要保護児童生徒数について (学用品費等)」。
  - 15 一番低いのは、富山県の 6.8%である。一番高いのは、高知県の 25.8%である。
  - 16 関連する文献として、例えば、教育分野では志水宏吉 (2014)『「つながり」格差が学力格差を生む』亜紀書房があり、福祉分野では 森恭子 (2017)「ソーシャルワークにおけるソーシャル・キャピタル活用をめぐる論点」『社会福祉』第 58 号がある。
  - 17 内閣府 (2003)「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」〈<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10181274/www.npo-homepage.go.jp/toukei/2009izen-chousa/2009izen-sonota/2002social-capital>〉(2021 年 3 月 18 日参照)。
  - 18 日本総合研究所 (2008)「日本のソーシャル・キャピタルと政策」38 頁。
  - 19 関連して、ソーシャル・キャピタルの乏しさと児童虐待のリスクに触れた文献として、木村美也子 (2008)「ソーシャル・キャピタルー公衆衛生学分野への導入と欧米における議論より」『保健医療科学』57 巻 3 号がある。
  - 20 大阪市 (2020)「学校給食費の無償化について」〈<https://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/kyoiku/0000498361.html>〉(2021 年 3 月 18 日参照)。
  - 21 各自自治体の HP、新聞報道によれば、コロナ禍の 2020 年度に給食費を一部又は全額無償とした市町村は 115 団体に及ぶ。
  - 22 文部科学省 (2018)「平成 29 年度の「学校給食費の無償化等の実施状況」及び「完全給食の実施状況」の調査結果について」。
  - 23 竹中謙輔「米軍機容認で給食費丸抱え」『西日本新聞』2021 年 1 月 4 日。

- 23 防衛省 (2013)「行政事業レビュー秋のレビュー平成 25 年度配布資料」〈<https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/kako/index.html>〉〈[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyokaku/h25\\_fall/pdf/boue\\_i\(kiti\).pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyokaku/h25_fall/pdf/boue_i(kiti).pdf)〉。(2021 年 3 月 18 日参照)
- 24 文部科学省 (2019)「子供の学習費調査」。
- 25 内閣府 (2016)「平成 28 年第 3 回経済財政諮問会議説明資料 2」。

#### 参考文献

- 鷹咲子 (2016)『給食費未納：子どもの貧困と食生活格差』光文社
- 鷹咲子 (2015)「被災した子どもの教育支援」青木栄一編『復旧・復興へ向かう地域と学校』東洋経済新報社、175～198 頁
- 鷹咲子 (2019)「就学援助制度の限界から考える学校給食費無償化」『跡見学園マネジメント学部紀要』第 27 号、31～49 頁
- 「特集 コロナ禍と貧困」(2020)『貧困研究』第 25 号、3～72 頁