

未納問題から考える学校給食 ～子どもの食のセーフティネット～

企画調整室（調査情報室） 鷹 咲子

平成 22 年度に中学校修了までの子ども一人に月額 1 万 3 千円を支給する子ども手当が導入された。子ども手当と給食費との相殺、給食費等への充当の可否については、学校給食費の未納問題を背景に国会で議論され、平成 23 年度の子ども手当の制度設計において検討されることになっている¹。こうした中、平成 22 年 12 月、4 年ぶりに文部科学省が行った給食費未納の実態に関する全国的な調査結果（以下、「21 年度調査」。）が明らかになった²。本稿では、給食費未納の実態と原因、学校給食の歩み、公立中学校における給食実施状況と問題点を踏まえて、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。

1. 給食費未納の実態と原因

平成 17 年度に関する前回の未納調査（以下、「17 年度調査」。）では、全体の 1.0%に当たる全国約 9 万 9 千人の小中学生が給食費未納であり、未納総額は年間約 22 億円（未納額割合約 0.5%）と報告されていた³。今回の「21 年度調査」は抽出調査で行われたが、未納者割合約 1.2%、未納総額年間約 26 億円（未納額割合約 0.6%）と推計されている。

「21 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」は約 54%と「17 年度調査」の約 61%と比べて減少

¹ 例えば、第 173 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 2 号（平成 21 年 11 月 18 日）22～23 頁、第 174 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号（平成 22 年 2 月 24 日）9～10 頁、衆議院文部科学委員会議録第 8 号（3 月 17 日）15 頁、参議院文教科学委員会会議録第 11 号（5 月 25 日）1～4 頁、参議院厚生労働委員会会議録第 6 号（3 月 23 日）9 頁、第 21 号（6 月 1 日）3 頁がある。当時の鳩山総理は、「（子ども手当と給食費について）子どもの幸せをどのようにして保障することができるかという観点で関係大臣とよく協議してまいりたい」と答弁している（第 174 回国会参議院本会議録第 5 号（平成 22 年 2 月 2 日）11 頁）。文部科学省の子ども手当に関する通達「平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律」等の施行と学校給食費の未納問題への対応について」（平成 22 年 5 月 14 日付け 22 ス学健第 4 号）には、「子ども手当の支給が行われる口座と学校給食費の引落を行う口座とを同一のものとするよう保護者に協力を求めることも一つの方策」と記載されている。

² 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」平成 22 年 12 月 1 日。完全給食を実施している公立小・中学校から抽出された 610 校の結果。

³ 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」平成 19 年 1 月 24 日。給食を実施している国公立小・中学校全校を対象。

する一方、「保護者の経済的な問題」は約 44%と「17 年度調査」の約 33%と比べて増加している。

「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、「生活保護あるいは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」事例があることを把握している⁴。なぜこのように経済的に困窮している保護者が生活保護あるいは就学援助制度の申請を行わないのだろうか。

1-1. 保護者の経済的な問題と就学援助等の制度利用

ひとり親世帯の年間収入別に生活保護制度利用の有無と利用しない理由を聞いた調査がある（図表 1）。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 14%程度にすぎず、「必要がない」「利用要件を満たしていない」との回答が各 2 割あり、制度利用に躊躇^{ちゅうちよ}があること⁵、制度の利用しにくさをうかがわせる。

他に「制度を知らなかった」、あるいは制度利用「無」の理由が「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。このことは、支援を必要とする世帯ほど情報が届きにくいことを示唆している⁶。また、保護者対象の「就学援助説明会」も全国の約 8 割の市町村では行われていない⁷。

「21 年度調査」では、県別の詳細は示されていないため、データが判明している「17 年度調査」を用いて県別の未納割合と就学援助率⁸と比較してみる（図

⁴ 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(通知)」別紙「学校給食費の未納問題への対応についての留意事項」平成 19 年 1 月 24 日付け 18 ス学健第 406 号（以下、「17 年度調査留意事項」）。就学援助制度については、鷹咲子「子どもの貧困と就学援助制度」『経済のプリズム』第 65 号、2009 年 2 月を参照。

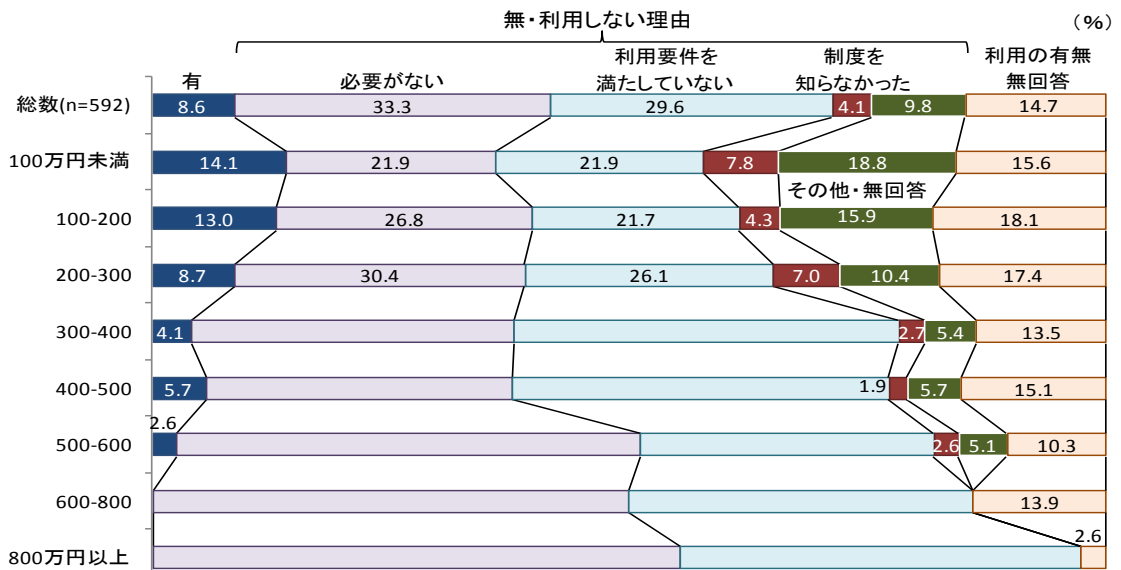
⁵ 全国学校事務職員制度研究会『子どものための学校事務』第 97 号、2007 年 6 月、56～57 頁には、「援助を受けていることを知られるのがイヤ。子どもたちもかわいそう。民生委員に知られるのがイヤ。大人になるまで「援助を受けていた」という負い目を感じる。」など、給食費未納の保護者が就学援助を受けたくない理由を紹介するとともに、プライバシーに配慮していることを保護者に説明したり、意見書を書く民生委員との調整を行ったりして学校事務職員が 2 年がかりで保護者との信頼関係を得た事例が報告されている。

⁶ 「生活保護制度利用の有無」自体の「無回答」は、全所得階層で 15%程度見られ、主にプライバシーを理由としていると想定できる。「制度利用の有無」には「無」と答えているが、その理由が「無回答」である場合は、「利用しない理由がよくわからない」すなわち「制度をよく知らない」状態であると推察される。同じ調査で母子世帯に無利子又は低利で小口の貸付けを行う「母子福祉資金を知らなかった」割合は約 44%であった。湯浅誠内閣府参与は、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「パーソナルサポーター」による寄り添い型支援を提唱している（『都市問題』2010 年 6 月、43～46 頁）。

⁷ 湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差』学事出版、2009 年 7 月、166 頁。

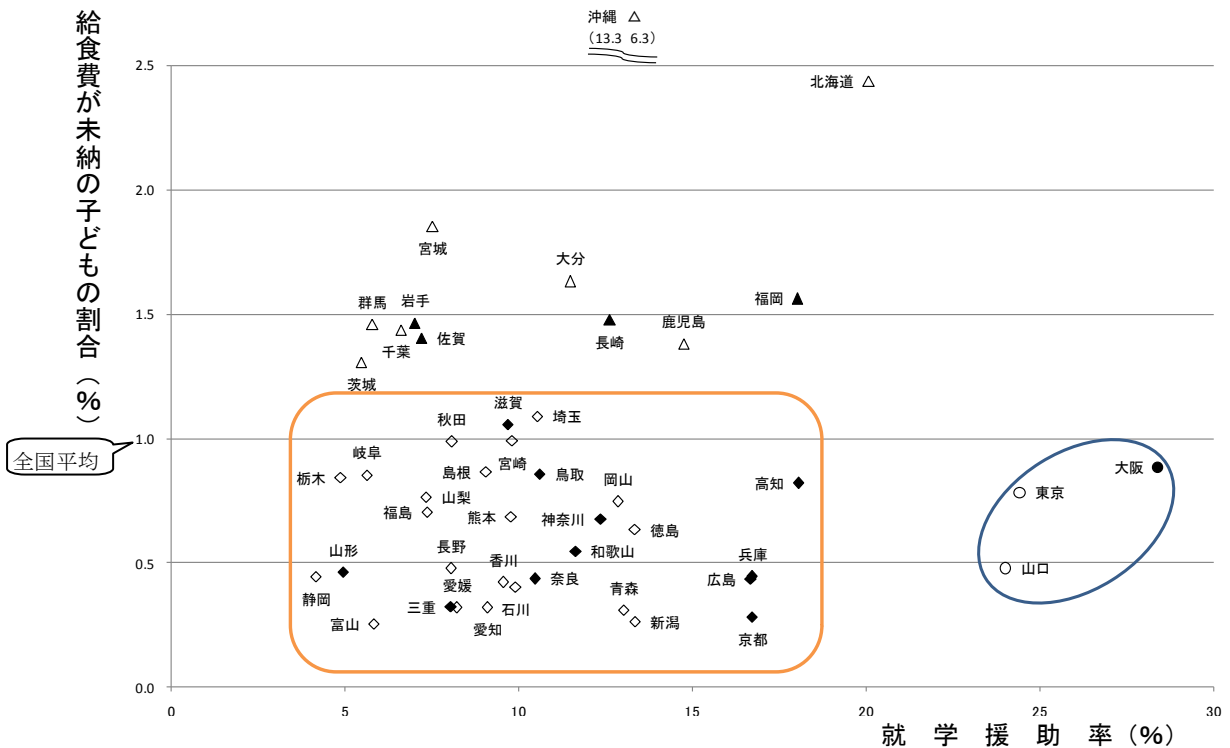
⁸ 就学援助率は、公立小中学校児童生徒総数に占める、要保護（生活保護受給）及び準要保護（就学援助受給）の児童生徒数の割合。

図表1 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)



(注) 「収入なし」世帯は、世帯数が5件と少ないため表示していない。他は、36～138件。
(出所) 東京都福祉保健局「平成19年度東京都福祉保健基礎調査報告書」2008年12月より筆者作成。

図表2 就学援助率と給食費未納 (平成17年度)



(注) マークが塗りつぶされた県「◆ (未納1.3%未満・援助率低)、● (未納1.3%未満・援助率高)、▲ (未納1.3%以上・援助率低)」は、公立中学校の完全給食実施率(生徒数ベース)が全国平均(74.8%)以下のため、未納率の低さを割り引いて考える必要がある。

(出所) 鷹・前掲注4付表(文部科学省「平成17年度要保護及び準要保護児童生徒援助費補助金実施状況(学用品費等)」)、「平成17年度の学校給食費の徴収状況(都道府県別)」2007年1月より筆者作成。

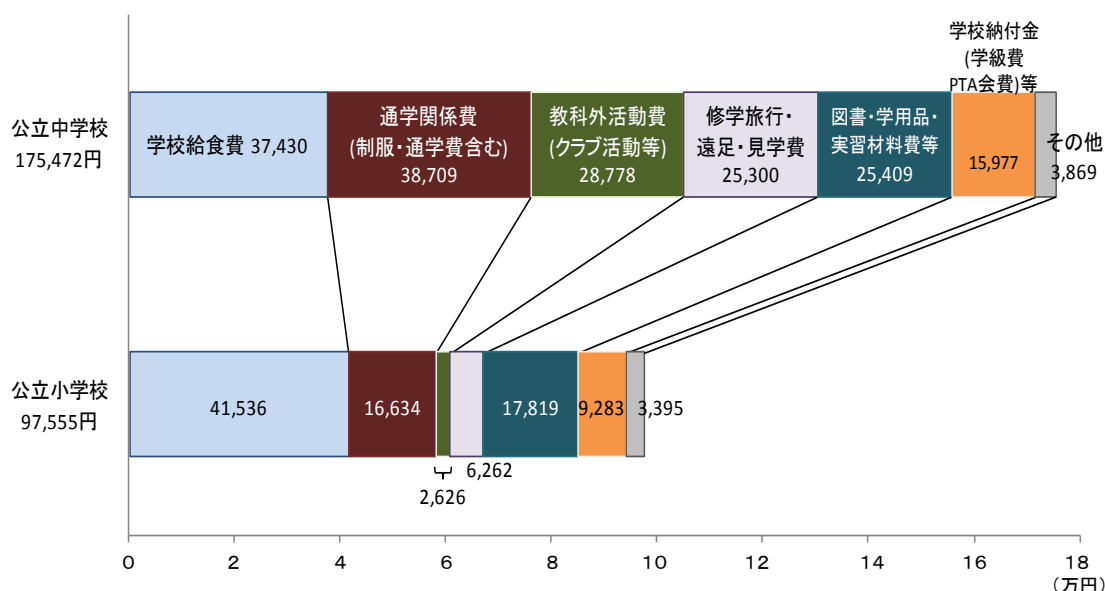
表2)。未納割合の全国平均が1.0%のところ、全体の約7割の県は未納割合1.1%以下、就学援助率20%以下である。就学援助率が高い大阪・東京・山口も未納割合は1%以下であり、就学援助には給食費未納を減らす効果があるといえよう。残り12県は、未納割合が1.3~6.3%と相対的に高いにもかかわらず就学援助率が低く、これらの県下の自治体で生活保護や就学援助制度が十分に運用されているか検証が必要である。

1-2. 保護者の責任感や規範意識と経済的な問題との関係

先の「17年度調査留意事項」では、「(生活保護あるいは就学援助)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、「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⁹。

憲法が規定する義務教育無償制の内容は、現在、公立小中学校における授業料無償及び小中学生の教科書代の無償にとどまっている。公立学校といえども、子どもが学校に通うと様々な費用がかかる(図表3)。特に中学生になると、ク

図表3 子どもの学習費(年間一人当たり・平成20年度)



(注) 学習塾費など学校外活動費を除く。文部科学省「平成20年度学校給食費調査」によれば、完全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(低~高学年)44,044~44,363円、中学校50,347円である。

(出所) 文部科学省「平成20年度子どもの学習費調査」2010年1月より筆者作成。

⁹ ただし、給食費未納者に占める要保護・準要保護者の割合は公表されていない。

ラブ活動費、修学旅行費などの金額がかさむ¹⁰。「昔なら何があっても学校のお金だけは払ったもの」という声も聞かれる¹¹。しかし、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もある。

子ども手当の使途に関する厚生労働省の調査において、全世帯では「子どもの将来のための貯蓄・保険料」に充てるとの回答率が約4割となっている。年収300万円未満世帯とひとり親世帯では、「子どもの衣類・服飾雑貨費」など優先的（義務的）に支出せざるをえない費目、「家庭の日常生活費」など子どものために限定された使途ではない費目への回答率が高くなっている（図表4）。また、子どものために限定された使途ではない費目を回答した世帯に対し、限定できない理由を聞いたところ、「家計に余裕がないため」との回答が年収300万円未満世帯とひとり親世帯で高かった（図表5）。このことから、給食費未納を保護者の責任感や規範意識のみが原因とする見方には疑問がある。

2. 学校給食の歩み

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¹²。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¹³。

我が国では、1889（明治22）年に山形県の私立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¹⁴。国庫補助による貧困児童救済

¹⁰ 給食費滞納について、例えば「子どものクラブ活動に必要な用具を買ってやりたいので給食費は待って欲しい」という切ない事例もある。田村裕『ホームレス中学生』ワニブックス、2007年9月、57、138頁には、厳しい経済状況の中での部活の意味について触れられている。

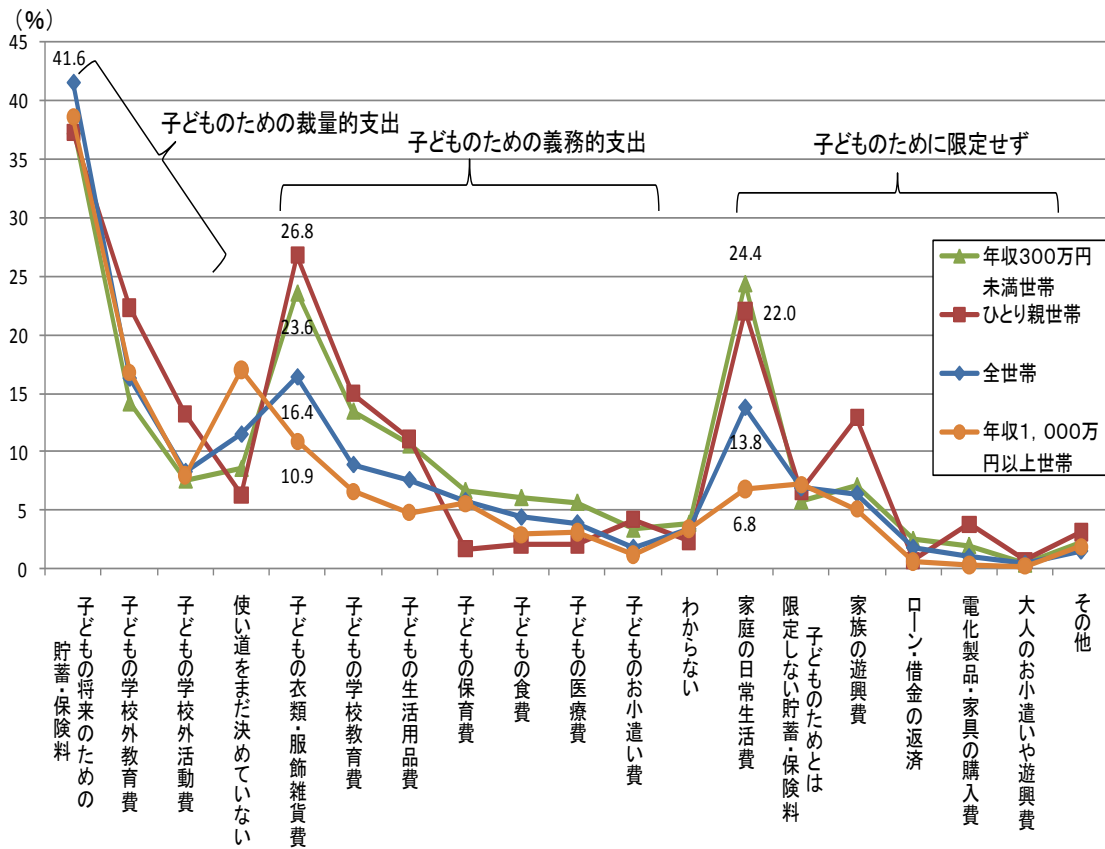
¹¹ 実際には、当時の未納額割合は約1%で（文部省体育局『学校給食実態調査報告書』1961年8月、8頁）、21年度調査（0.6%）よりも高かった。

¹² 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。

¹³ 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%だった（河上・前掲注12、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。

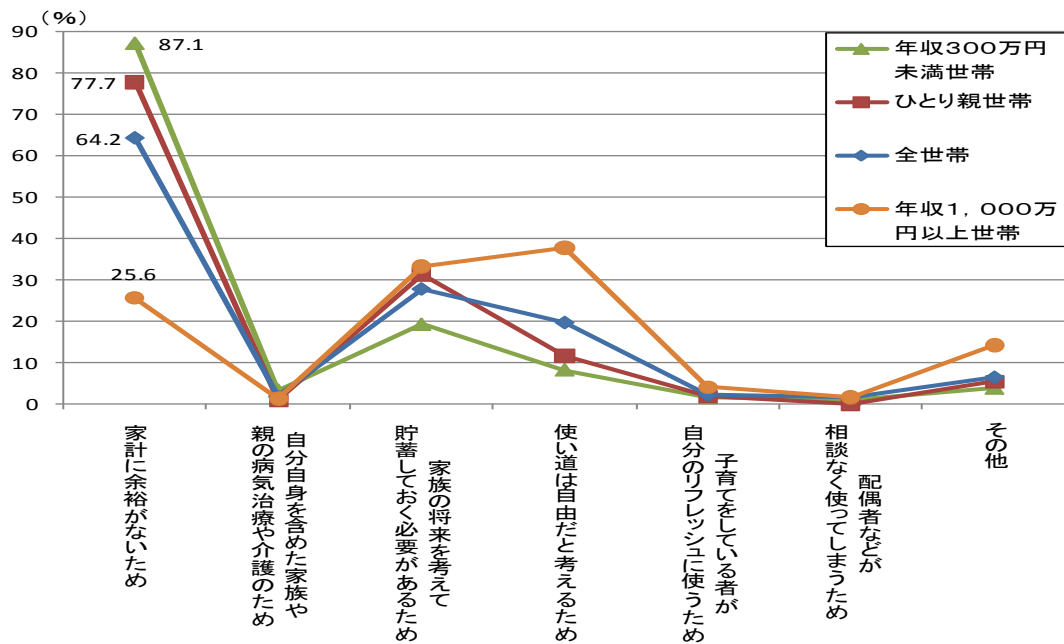
¹⁴ 文部省ほか『学校給食の発展』1976年3月、2頁。

図表4 子ども手当の使途（複数回答）



(出所) 厚生労働省「子ども手当の使途等に関する調査報告書」2010年12月より筆者作成。

図表5 使途が子どものために限定できない理由（複数回答）



(出所) 厚生労働省「子ども手当の使途等に関する調査報告書」2010年12月より筆者作成。

のための学校給食制度ができたのは、満州事変の翌 1932（昭和 7）年の不況対策であり、学校給食を実施して就学の義務を果たさせようとした¹⁵。戦時中は、生活物資の統制強化、戦災、学童疎開によって休止状態になったが、戦後は、食糧事情の悪化の中、児童の栄養改善の見地からパン・脱脂粉乳などの援助物資によって都市部の小学校を中心に無償で再開された¹⁶。1951（昭和 26）年に連合国総司令部の援助が打ち切られると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切りも生じた。

さらに 1953（昭和 28）年は、水害、冷害の発生により、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ものぼった。教室に貧富の格差を持ち込んで子どもを悲しませないように、皆同じものを食べることも学校給食の使命であると考えられ¹⁷、1954（昭和 29）年に主に小学校における学校給食の普及と健全な発達を図ることを目的として学校給食法が制定された。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、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¹⁸。学校給食法の制定以降、人数ベースの完全給食率は、小学校全体で 98.8%（公立のみ 99.5%）、中学校全体で 69.8%（公立のみ 75.4%）まで上昇した（図表 6）。

3. 公立中学校における給食実施状況

「子どもの学習費調査」（図表 3）では、学校給食費の公立小学校平均 4 万 1,536 円に対して、公立中学校平均 3 万 7,430 円と安くなっている。これは、公立学校であっても、小学校における完全給食実施率が 99.5%であるのに対し

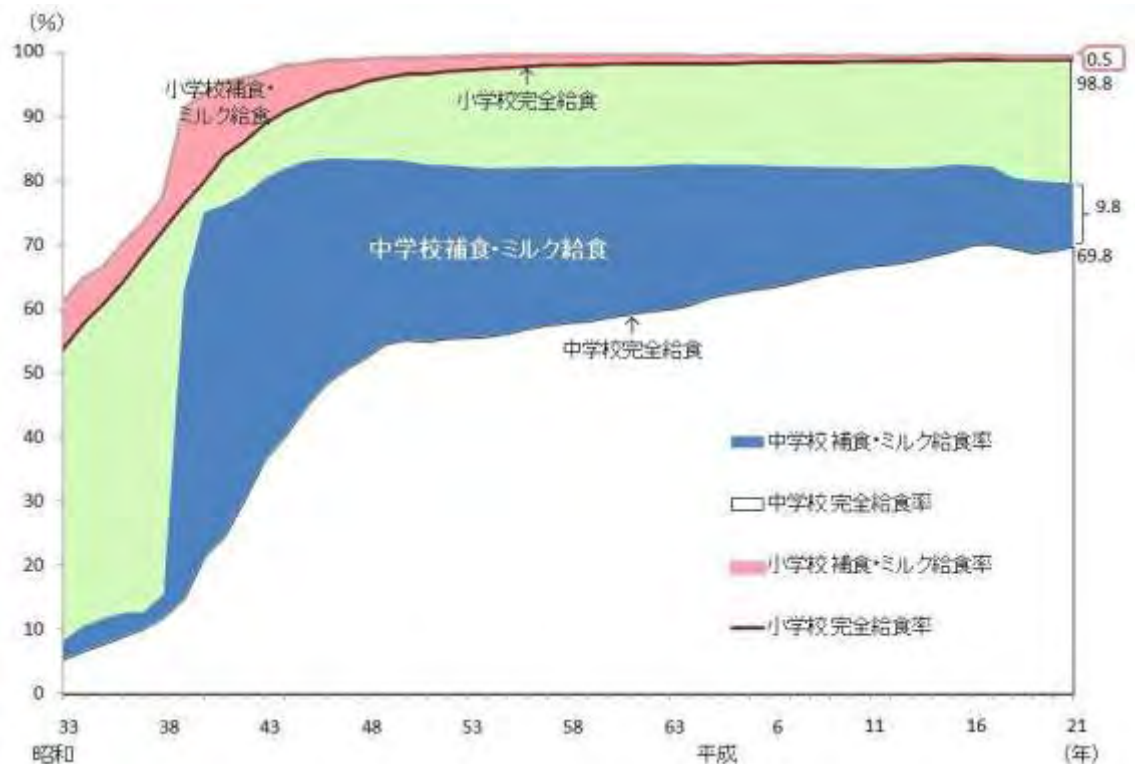
¹⁵ 大平嘉一郎「貧困世帯に対する公的扶助制度と就学奨励制度(1)」『教育委員会月報』第 13 巻第 8 号、1961 年 11 月、32～33 頁、「同 (3)」『教育委員会月報』第 13 巻第 12 号、1962 年 3 月、34～35 頁。

¹⁶ 第 19 回国会閉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。

¹⁷ 小委員会会議録・前掲注 16、11 頁、第 19 回国会衆議院文部委員会厚生委員会連合審査会議録第 1 号（昭和 29 年 5 月 10 日）11 頁、第 19 回国会閉参議院文部委員会会議録第 13 号（昭和 29 年 9 月 20 日）8～9 頁。また、第 16 回国会参議院人事委員会第 18 号（昭和 28 年 8 月 4 日）1 頁において宗像誠也参考人は、「すべての先生がそうしておるとは申しませんが、昔から最も優れた先生たちは、貧困で学校に来られないような子供とか、それから学用品も買えないというような子供のために、学校で、例えば縄ないですとか、蕨とりとか、浅蜷とりとか、そういうふうなことをやまして僅かな費用を貯めて、そうして遠足に行けないような子供がなくなるようにするというふうな、そういう実に涙ぐましい仕事をしているわけでありまして。給食費の払えない子供のために自腹を切って立替えをやったり、それから立替えのみならず、結局持込みになって自分の支弁になったりというふうな例も、これは少くないのであります。」と当時の実態を述べている。

¹⁸ 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、一般財源化された（鷹・前掲注 4、32 頁）。

図表6 小・中学校の学校給食実施率の推移（国公私立・人数ベース）



(注) 昭和38年度から義務教育諸学校におけるミルク給食の一斉実施についての助成が行われた。「補食・ミルク給食」の割合は、「完全給食」の上に積み重ねて表示している。
 (出所) 文部科学省「学校給食実施状況調査」2006～2009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各年度版より筆者作成。

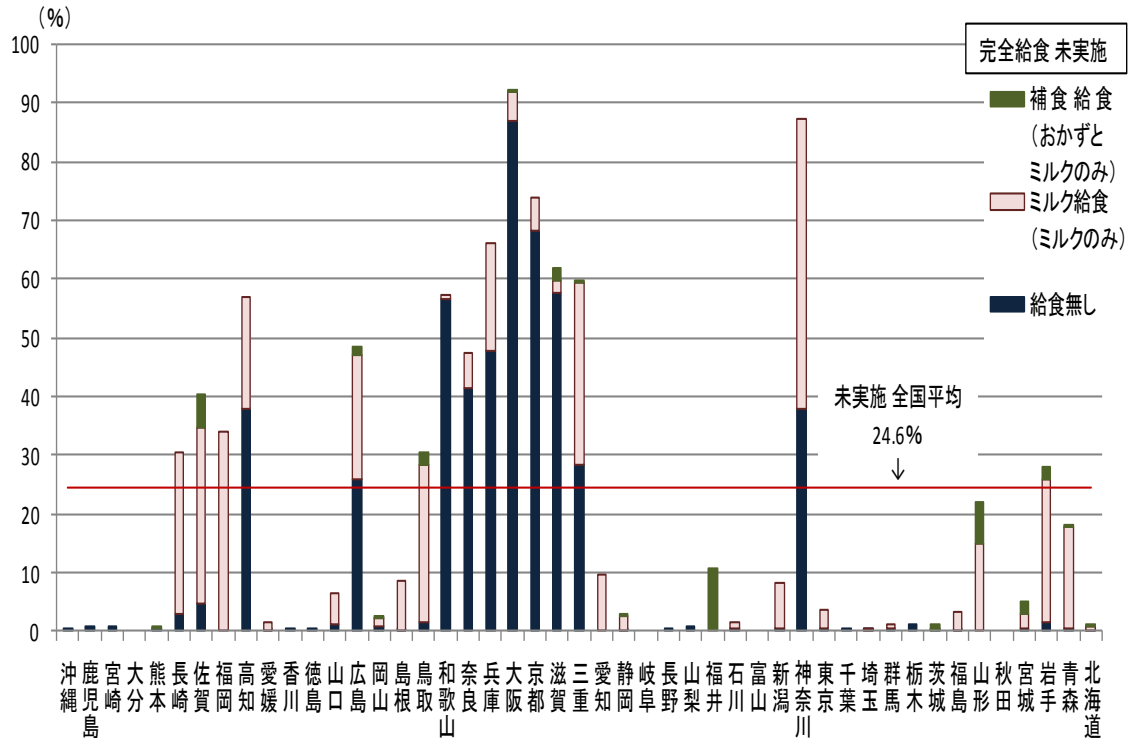
て、中学校における完全給食実施率は75.4%にとどまっていることによる¹⁹。完全給食を実施している公立学校の保護者の年間負担額で見れば、小学校平均4万5,078～4万5,386円（低～高学年）、中学校平均5万1,502円である²⁰。

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見ると、大きな偏りがある。完全給食が実施されていない（「補食給食（ミルクとおかずのみ）」、「ミルク給食（ミルクのみ）」を含む。）生徒数割合は、近畿地方・九州北部、神奈川・高知・広島各県で高い（図表7）。実施していない県内では、例えば神奈川県のように、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の差が大きい（図表8）。また、完全給食を行っていない地域は、給食未実施の横浜・大阪・堺、ミルク給食の川崎・神戸・

¹⁹ 文部科学省「平成21年度学校給食実施状況調査」2011年1月における児童生徒数割合。「子どもの学習費調査」は、平均学校給食費の算出に当たり完全給食実施の有無を考慮していない。

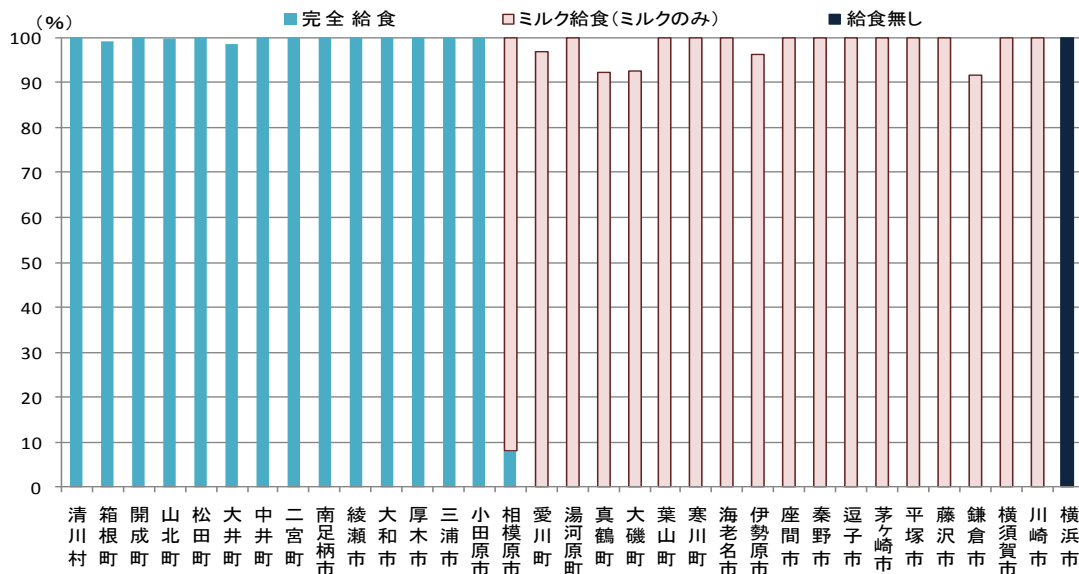
²⁰ 文部科学省「平成21年度学校給食費調査」2011年1月。

図表7 公立中学校で完全給食が実施されていない生徒数割合（平成21年度）



（注）全国の完全給食実施率は、公立中学校生徒数で 75.4%、公立小学校児童数で 99.5% である。愛知県は、名古屋市が弁当持参のミルク給食との選択制を取っているため、学校数では完全給食 100% であるが、生徒数ではミルク給食を選択している生徒が存在する。
（出所）文部科学省「平成 21 年度学校給食実施状況調査」2011 年 1 月より筆者作成。

図表8 神奈川県内の公立中学校における給食実施状況（生徒数割合）



（注）大磯町は3校中1校が給食未実施。横浜市・大磯町以外の市町村の完全給食・ミルク給食の実施率は、学校数割合では 100% であるが、生徒数割合では 100% 未満となることがある。
（出所）神奈川県「平成 21 年度版神奈川の学校給食」2010 年 4 月より筆者作成。

北九州のように、比較的財政力が豊かな政令指定都市でも見られる²¹。

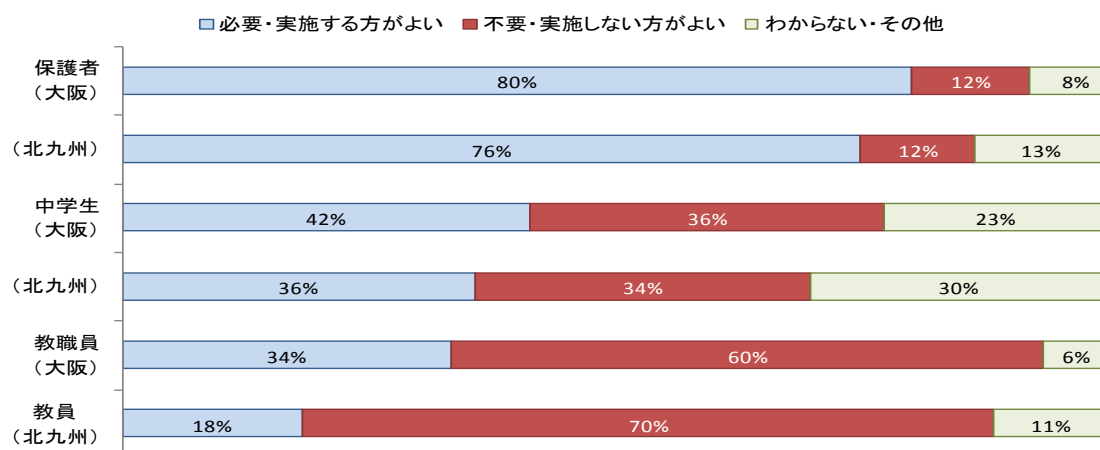
これら公立中学校に完全給食のない6政令市で生活保護又は就学援助を受給している中学生は、約5万3千人にのぼる²²。第1節で述べた給食費未納原因の議論の前に、公立中学校における完全給食実施率が全体の4分の3程度にとどまり、給食のない地域で支給される生活保護又は就学援助費には給食費相当額が加算されず、学校における昼食への支援がないという事実は見過ごせない²³。

4. 完全給食のない公立中学校における問題点

公立中学校で完全給食が実施されていない、給食未実施の大阪市とミルク給食の北九州市において、完全給食実施に関するニーズを調べた調査がある²⁴。その結果によれば、両地域とも保護者、中学生、教(職)員の順に完全給食を必要とする意見が大きい(図表9)。

完全給食実施に賛成の理由は、いずれも給食の「栄養」面を高く評価してい

図表9 完全給食実施のニーズ



(出所) 大阪市中学校給食検討会議「食生活等に関するアンケート調査」2008年11月、北九州市食育推進会議「食育及び中学校給食に関する意識調査結果」2008年2月より筆者作成。

²¹ 平成20年5月現在。北九州市では、平成21年度から順次完全給食が開始されている。大阪市では、平成20年度から弁当を持参しない生徒に民間業者の弁当をあっせんする昼食提供事業を一部実施している。

²² 文部科学省「平成21年度学校基本調査」の中学生徒数と文部科学省「平成21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)」(本稿付表の児童生徒数参照)の小中学生の要保護率・準要保護率の積算。実際には、都市部では私立中学進学者が相当数いるため、中学生の要保護率・準要保護率は、小中学生全体よりも高い地域がある。同様の計算により全国では、15万人を超える中学生が完全給食のない地域で要保護・準要保護の状態にあると試算される。

²³ 第174回国会衆議院内閣委員会議録第3号(平成22年3月12日)10頁。

²⁴ 大阪市中学校給食検討会議「食生活等に関するアンケート調査」2008年11月(以下、「大阪市調査」)、北九州市食育推進会議「食育及び中学校給食に関する意識調査結果」2008年2月(以下、「北九州市調査」)。

る。「弁当作りの負担軽減」という理由は、保護者だけでなく中学生自身も挙げている（図表 10）。現在、弁当を持参していることの問題点として、保護者は特に「夏場の傷みなど品質管理」を気にしており、給食は「衛生面で安心」という評価を得ている。教職員の過半は、家庭の状況によって「弁当の内容が様々であること」に気がついている（図表 11）。完全給食を不要とする理由は、「（中学生になると食べる量・好みの個人差が大きくなり）量が合わない」、「教員にとって新たな業務負担が大きい」、「給食費滞納の問題が発生する」などである²⁵。

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いる。毎日朝食を食べている生徒は、大阪市約 7 割、北九州市約 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%）、「食欲がない」（31%）が多く挙げられているが、「朝食が用意されていない」（8%）がそれに続いている²⁶。

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%、北九州市約 3% いる。生徒の昼食状況について、大阪市の校長へのヒアリングでは「各校とも昼食時に何も食べていない生徒は見受けられず、また家庭弁当を持参できない場合にはほとんどの生徒が業者弁当を利用しており、パンやおにぎりなどの簡易な食事で済ませている生徒はごく一部である」とある²⁷。しかし、大阪市のアンケート調査では、週半分以上昼食欠食の中学生の割合が 1.6% である²⁸。給食のある中学では、給食のある日の欠食者は通常いないことを考えると²⁹、給食のあるなしの違いは大きいことに留意する必要がある。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見られることが明らかになっている³⁰。

大阪市調査では、朝食欠食生徒のうち、55% は弁当を毎日持参しているが、

²⁵ 北九州市食育推進会議「中学校完全給食に関する議論の整理【資料編】」2008 年 10 月、大阪市・前掲注 24。委員会議録・前掲注 23、9～10 頁における文部科学大臣政務官の答弁では、未実施の理由として施設・人員の財政面、弁当の教育的効果等を挙げる一方で、貧困家庭の増加による給食の必要性も述べられている。

²⁶ (独)日本スポーツ振興センター「平成 17 年度児童生徒の食生活等実態調査報告書」2007 年 3 月においても、朝食欠食の理由は、「食べる時間がない」46%、「食欲がない」35%、「朝食が用意されていない」7% である。

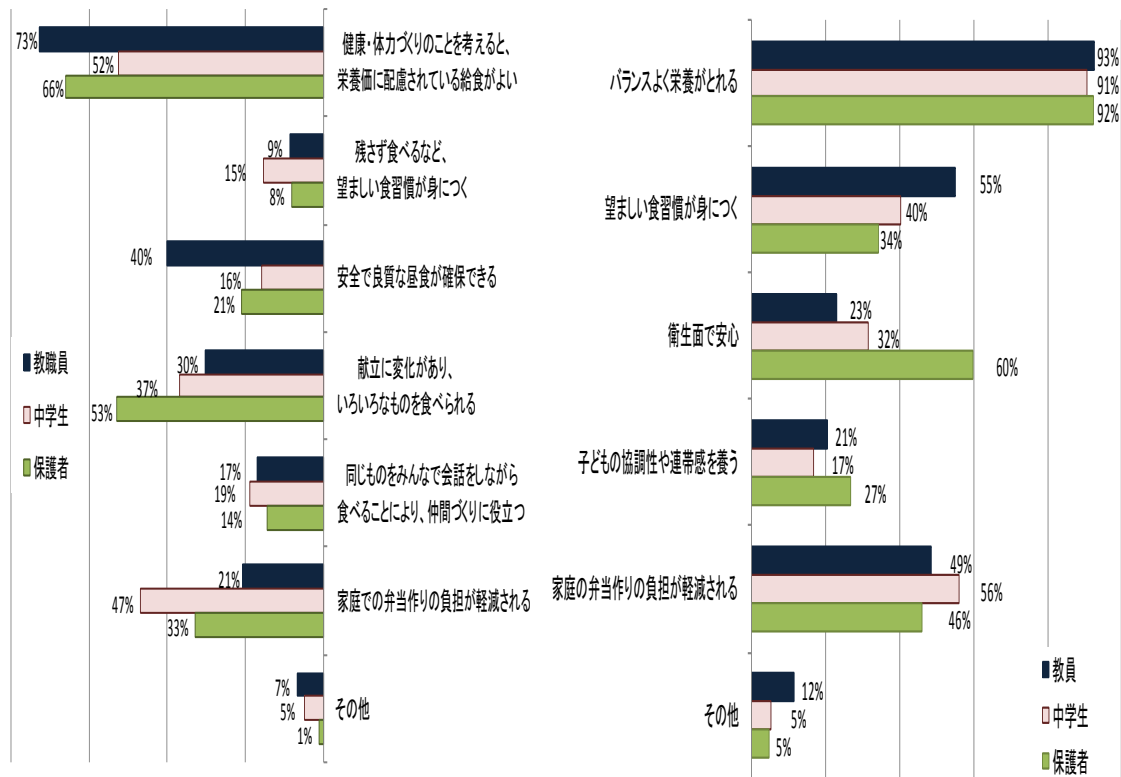
²⁷ 大阪市中学校給食検討会議「まとめ」2009 年 1 月、12 頁。

²⁸ 大阪市調査で回答した中学生 4,355 人中 72 人。昼食欠食の理由中「昼食が用意されていないから」と答えた割合は、約 9%、40 人。

²⁹ (独)日本スポーツ振興センター「平成 19 年度児童生徒の食事状況等調査報告書」2009 年 3 月。

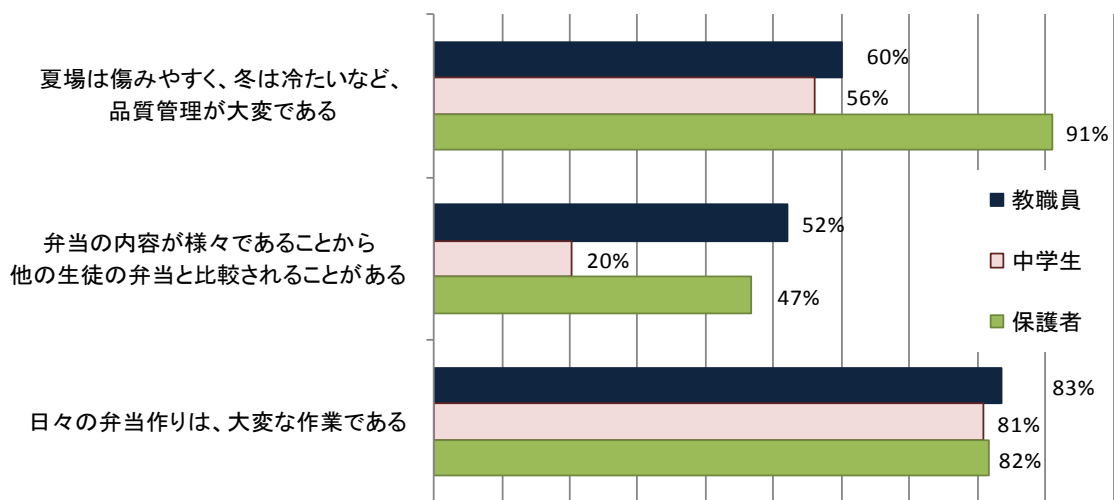
³⁰ 瓦家千代子＝森久栄「学校給食の有無別にみた中学生の栄養摂取状況」『大阪樟蔭女子大学論集』第 46 号 77～90 頁、2009 年 1 月。

図表 10 完全給食実施に賛成の理由（複数回答）
 大阪市 北九州市



(注) 完全給食が実施されていない公立中学校における調査。
 (出所) 大阪市中学校給食検討会議「食生活等に関するアンケート調査」2008年11月、北九州市食育推進会議「食育及び中学校給食に関する意識調査結果」2008年2月より筆者作成。

図表 11 完全給食のない中学校における弁当持参の問題点



(注) 数字は、各項目に「そう思う」と回答した者の割合。
 (出所) 大阪市中学校給食検討会議「食生活等に関するアンケート調査」2008年11月より筆者作成。

15%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（図表12）³¹。子どもの食事環境と親からのかかわりを分析した調査がある（図表13）。朝食欠食、夕食孤食などの食事環境にある子どもは、親が「勉強を教えてくれる」「いいことをしたときにほめてくれる」「悪いことをしたときにしかってくれる」「困ったときに相談にのってくれる」という、「親からの肯定的なかかわり」の「なし群」に多く、「あり群」では少ない。肯定的なかかわり「あり群」の子どもは、「食事の時間を楽しいと思う」が、「なし群」では、そう思う子どもが相対的に少ない。

朝食欠食の生徒の中に、朝食が用意されておらず、弁当もつくってもらえず、親からの肯定的なかかわりが少ないネグレクト（親による養育放棄）状態の子どもがいる可能性がある³²。

5. 子どもの食のセーフティネット

第1節で紹介した文部科学省の給食費未納実態調査結果では、給食費未納の保護者への対応内容として、「保護者への説明、督促」を挙げる学校が「17年度調査」「21年度調査」とも多い。「17年度調査」では、「その他」約9%の回答に含められていた「就学援助制度等の活用を推奨」が、「21年度調査」では全体の約66%の学校で取られるようになった（図表14）。給食費未納対策、リーマンショック後の経済不況等を背景として、平成21年度の就学援助対象者数（要保護者数及び準要保護者数）は、149万人と前年に比べて5万人増加した³³。この中には、給食費未納をきっかけに保護者の経済的困窮が把握される事例が含まれている³⁴。

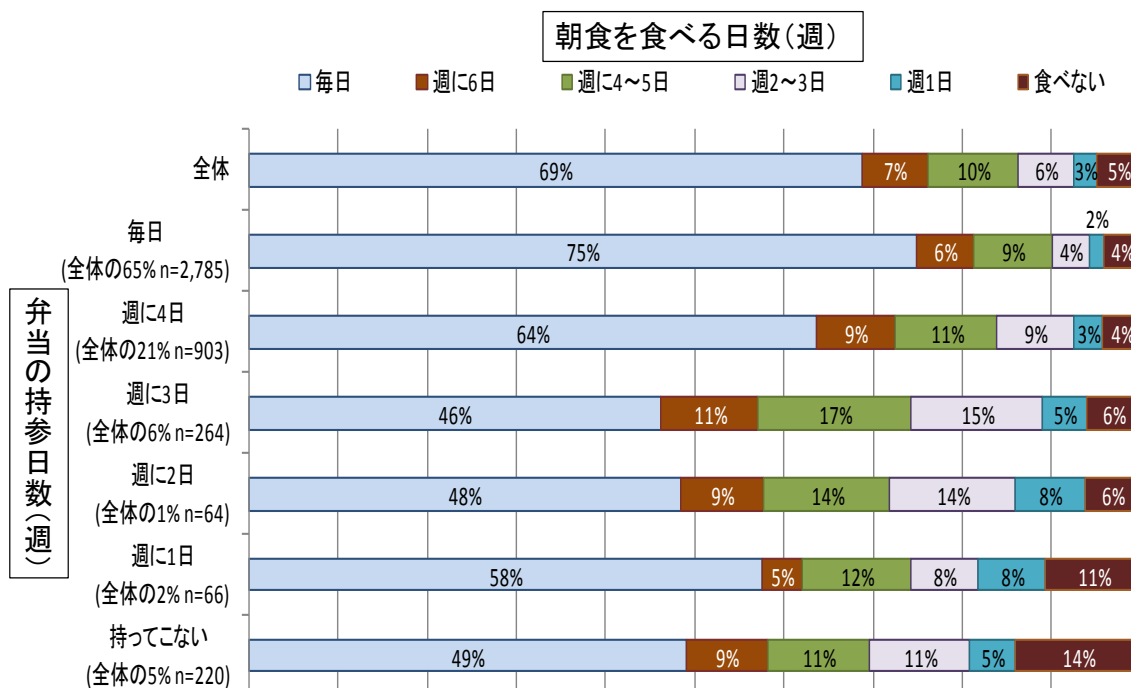
³¹ 北九州市調査でも、朝食欠食有りと弁当を持ってこないことに有意な関連がある。

³² ネグレクトは、児童虐待の一種。川崎二三彦『児童虐待—現場からの提言』岩波書店、2006年8月、147頁には、1日の食事が菓子パン1個で体重が減少してしまった中学生に関する学校からの虐待通告の事例が紹介されている。給食のない夏休み、体重の減る子もいる（子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』明石書店、2009年9月、81頁）。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。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（平成20・21年度厚生労働科学研究報告書「子ども虐待問題と被虐待児童の自立過程における複合的困難の構造と社会的支援のあり方に関する実証的研究」（主任研究者松本伊智朗）、2010年3月）。連載「子ども貧困」『東京新聞』2011年1月7日。

³³ 平成21年度の就学援助支給額も、前年に比べて約50億円増加して国、地方合わせて967億円となった（本稿付表の文部科学省資料、児童生徒数、支給額、国庫補助額参照）。

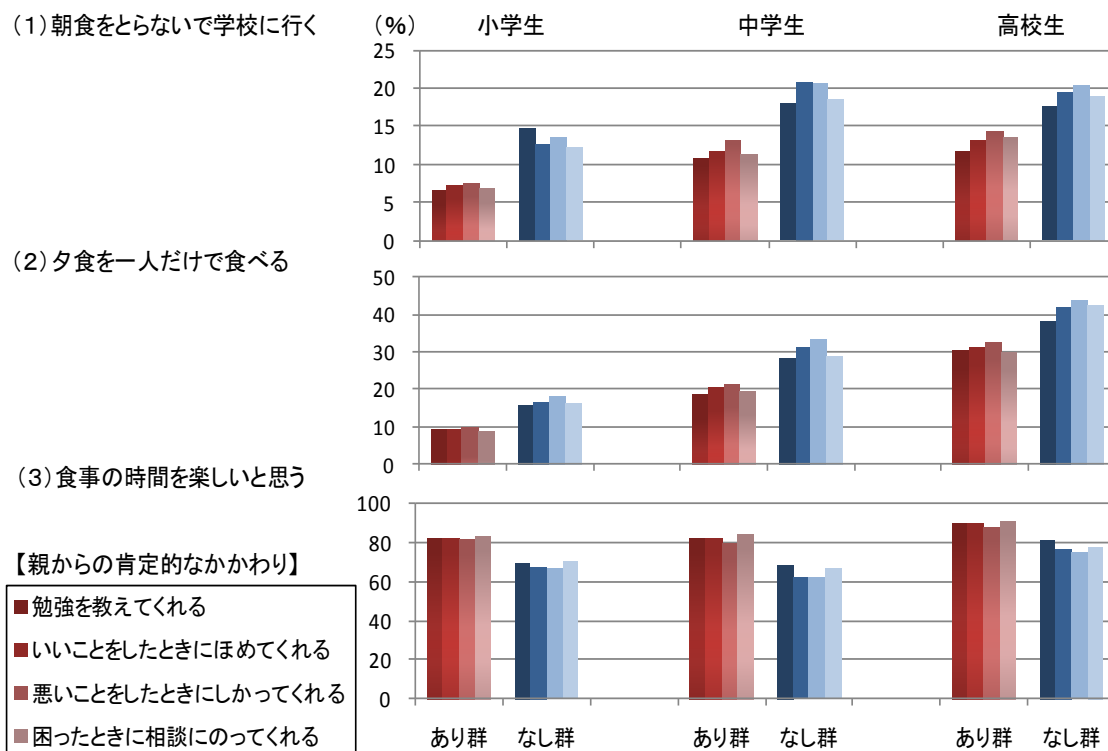
³⁴ 給食費などの滞納から多重債務問題を掘り起こし生活再建のための行政サービスにつなぐ市役所の消費生活相談員の実践に関して、第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第12号（平成21年4月8日）49頁における意見陳述がある。

図表 12 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



(出所) 大阪市中学校給食検討会議「食生活等に関するアンケート調査」2008年11月より筆者作成。

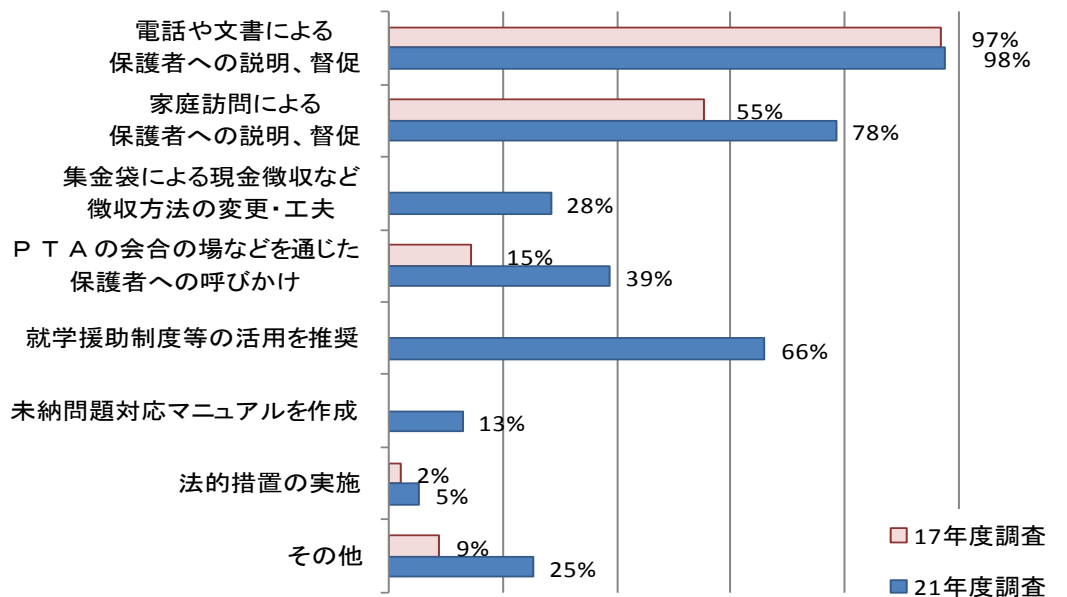
図表 13 子どもの食と親からの肯定的なかかわり



【親からの肯定的なかかわり】

(出所) Benesse 教育研究開発センター「第2回子ども生活実態基本調査報告書」2010年3月より筆者作成。

図表 14 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「平成 17 年度における学校給食費の徴収状況」2007 年 1 月、「平成 22 年度における学校給食費の徴収状況」2010 年 12 月より筆者作成。

給食費未納に関して、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。「教育的配慮が必要なことはもとよりであるが、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る」という見解がある³⁵。給食費滞納者の子どもには、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をしている自治体もある³⁶。しかし、これらは、親の責任を子どもの不利益に転嫁するものであり、「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、（中略）行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする」という子ども（児童）の権利条約の規定に反し、不適切であるとも考えられよう³⁷。新たに完全給食の順次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好ましい手段とは思えないとの考え方を明確に示している³⁸。

³⁵ 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。

³⁶ 北九州市食育推進会議・前掲注 25 「他都市視察概要」、16 頁。

³⁷ 児童の権利条約第 3 条。第 19 回国会参議院厚生委員会国民生活改善に関する小委員会会議録第 1 号（昭和 29 年 2 月 18 日）4 頁には、当時給食費を納めない場合も子どもの人権を尊重して対応したという小学校校長の参考人意見陳述がある。

³⁸ 北九州市教育委員会・学校保健課「子どもたちの食育・出前講演 Q & A」2009 年 9 月、14 頁。

1-2. で述べたように、年収「300万円未満」世帯や「ひとり親世帯」では、家計に余裕がなく、現金で給付される子ども手当は、子どものために限定されない「家庭の日常生活費」に回ることも多い。さらに、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、全国約84万人存在する。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は求められている³⁹。

【参考文献】

- 川義郎「学校給食費の現状と今後の課題」『法律実務研究』第25号、2010年3月
- 鳳咲子「子ども・若者の貧困と教育の機会均等」『経済のプリズム』第83号、2010年9月
- 共同研究「訴訟対応研究会Ⅱ」編『債権管理と滞納整理の要点』時事通信出版局、2009年9月
- 佐藤実芳「日本における「朝の学校給食」」『愛知淑徳大学論集、文学部・文学研究科篇』第35号、2010年3月
- 竹下登志成『人と地域の学校給食ーコストから手つなぎへ』自治体研究社、2010年9月
- 千葉諭「食育」総合調査『青少年をめぐる諸問題』国立国会図書館、2009年2月
- 内藤重之＝佐藤信編著『学校給食における地産地消と食育効果』筑波書房、2010年4月
- 藤澤宏樹「就学援助制度成立過程の一断面ー学校給食法における就学援助規定の成立一」『大阪経大論集』第61巻第3号、2010年9月
- 藤澤宏樹「学校給食費未納問題の現状と課題ー近年の市町村の対応を中心にー」『大阪経大論集』第59巻第2号、2008年7月
- 藤本典裕「学校給食費負担に関する一考察」『東洋大学文学部紀要教育学科編』第32号、2007年2月
- 牧下圭貴『学校給食ー食育の期待と食の不安のはざままで』岩波書店、2009年3月
- 水上香苗ほか「学校給食制度の基本構造と課題ー給食費未納問題を手がかりとしてー」『藤女子大学QOL研究所紀要』第5巻第1号、2010年3月

³⁹ 子どもに対する現物給付の必要性については、阿部彩「子ども手当」と子どもの貧困率『経済セミナー』651号、2010年1月、37～38頁、白波瀬佐和子「子ども手当の是非を問うー階層化する子ども世帯』『世界』801号、2010年2月、49頁及び小塩隆士「経済教室」『日本経済新聞』2011年1月19日参照。

宮本孝正ほか「欧米の食育事情」『調査と情報』450号、2004年4月
文部省『学校給食の現状とその課題』1961年12月
安井孝『地産地消と学校給食』コモンズ、2010年3月
山本謙治『日本で一番まっとうな学食』家の光協会、2010年7月

付表 文部科学省資料 要保護及び準要保護児童生徒数 就学援助支給額 国庫補助額
参議院ホームページ (<http://www.sangiin.go.jp>) [トップ>調査室作成資料>経済
のプリズム>各号別索引] を参照。

(内線 75041)