

# 教育無償化に向けて

——韓国親環境給食の無償化を踏まえて——

Toward free education

: Based on the free provision of pro-environmental school meals in Korea

鷹 咲 子  
Sakiko GAN

## 要 旨

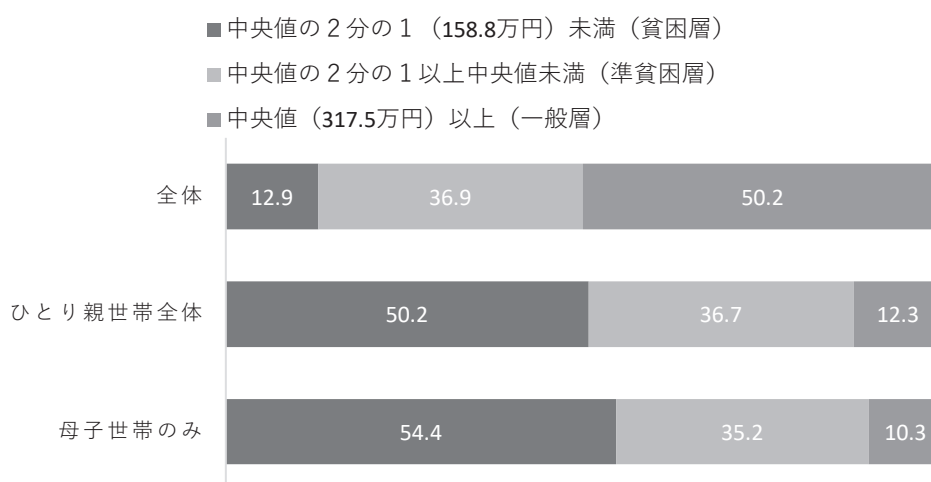
家庭の収入状況や保護者の健康状態が子どもの食習慣に大きな影響を与えている。そのため、困難を抱える家庭や子どもにとって、学校給食は非常に重要である。コロナ禍による子どもの食への影響も大きい。給食費未納は子どもの貧困の重要なシグナルである。未納の問題を、保護者としての責任感や規範意識とだけで片付けてしまうのではなく、不登校や虐待などと同様に貧困の兆候としてとらえるべきである。公立小中学生の7人に1人が、子どもの就学を経済的に支援する就学援助制度を利用している。制度の認知度の低さやスティグマの存在などから、この制度を利用していない家庭も相当数ある。子どもの貧困に対して、給食無償化が果たす役割は大きい。現状の就学援助による個別的な給食費などの支援は、給食無償化により普遍的に全員に実施されることが望ましい。給食費も教育を受けるために必要不可欠な支出である。今後さらに、教育無償化に向けて社会の関心が高まり、財源が確保されることが必要である。

キーワード：韓国、親環境給食、教育無償化、就学援助、学校給食

## 1. 子ども間の格差の現状

2021年12月に内閣府は「子供の生活状況調査の分析報告書」を公表した<sup>1</sup>。これは、従来の自治体毎の調査ではなく、コロナ禍における「子どもの貧困」の実態を初めて全国的に把握しようとするものである。本調査は、世帯収入を貧困率の算出でも使われる「中央値（317.5万円）以上」（一般層）、「中央値の2分の1（158.8万円）未満」（貧困層）、「中央値未満中央値の2分の1以上」（準貧困層）の3つに分類している（図表1）。この調査では、子どもの貧困率を算出する国民生活基礎調査<sup>2</sup>と同様にひとり親世帯の貧困層の割合が高く、その中でも母子世帯の貧困層の割合が54.4%にも上る。

本調査では、世帯収入の水準や「ひとり親か否か」によって、子どもの学習・生活・心理面などは様々な影響を受け、「貧困層」「準貧困層」や「ひとり親世帯」では、親子ともに多くの困難に直面し、さらにコロナの影響を受けて生活が厳しくなっていることが裏付けられた。コロナの影響によって世帯収入が「減った」と回答した世帯は、一般世帯では24.0%に過ぎないが、準貧困層では39.6%、貧困層では47.4%に上る（図表2）。コロナが長期化する中で、世帯収入が少ない世帯ほどコロナによる経済的な影響を受けやすく、子ども間の格差が拡大していることが明らかになった。



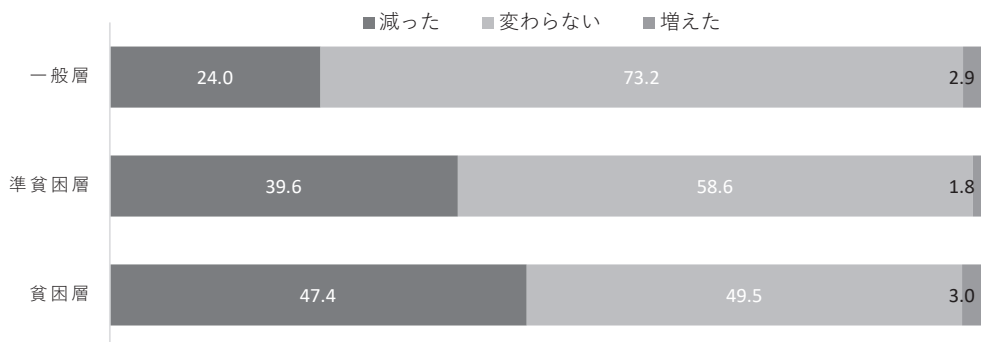
（出所）内閣府（2021）「子供の生活状況調査」

図表1 調査対象の世帯収入

1 全国200箇所の中学2年生とその保護者5,000組を対象にアンケート調査を行い、回収率は54.3%であった。

2 厚生労働省（2019）「国民生活基礎調査」によれば、ひとり親世帯の貧困率は、48.3%であった。

## 教育無償化に向けて



(出所) 内閣府 (2021) 「子供の生活状況調査」

図表2 コロナの影響による世帯収入の変化

### 1-1. 食事の状況と学校給食の意義

この調査では、世帯収入の水準によって子どもの食事への影響について明らかにしている。毎日朝食を食べている子どもが一般層では86.5%いるが、準貧困層では80.5%、貧困層では71.2%と減少する。逆に、貧困層では、朝食を食べるのが週1、2日あるいは、ほとんど食べない子どもが8.6%いる (図表3)。

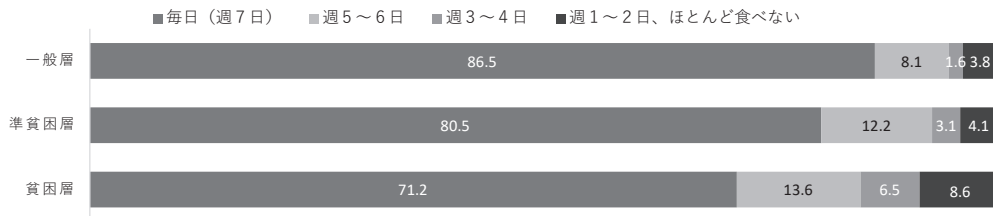
また、保護者の健康状態も子どもの食習慣に大きな影響を与えている。2015年の横浜市の調査<sup>3</sup>では、保護者の健康状態が「あまりよくない」「よくない」と回答した家庭では、「ほとんど食べない」と回答した子どもが18.0%で、保護者の健康状態が「普通」と回答した家庭の9.1%よりも相当多い。

こうした背景からも、経済的困難などを抱える世帯やその子どもの健康にとって学校給食は非常に重要である。2018年時点で全国でまだ完全給食<sup>4</sup>が実施されていない地域の中学生在が21%もいる<sup>5</sup>。朝食を食べていない中学生が、給食のない中学校で、十分な昼食を食べられないことがないように、一日も早く完全給食を全国で実施することが必要である。公立中学校では完全給食の実施が増加しているが、夜間定時制高等学校は実施率が低下傾向にある。これは、アルバイトなどでその日一日の食事代は捻出できたとしても、給食費の前払いが難しいことにより喫食者が減少し、給食の実施が困難になったことが主な原因である。また、小中学校における課題として、給食のない夏休み中に体重が減る子どもがいることがあげられる。一部の自治体では、夏休み中の学童保育で給食を提供している例もある。

3 横浜市 (2015) 「実態把握のための調査実施結果報告書 (平成27年度)」

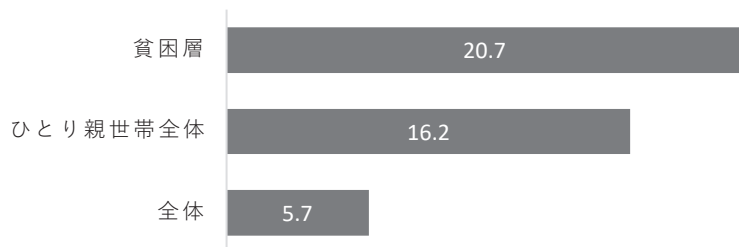
4 主食、おかず、ミルクが揃った給食。

5 文部科学省 (2019) 「平成30年度学校給食実施状況等調査」。



(出所) 内閣府(2021)「子供の生活状況調査」

図表3 朝食の状況



(注)「公共料金未払いの経験」は、電気・ガス・水道のいずれか1つ以上の未払いに該当した場合である。

(出所) 内閣府(2021)「子供の生活状況調査」

図表4 公共料金未払いの経験

## 1-2. 給食費未納と公共料金の未払い

経済的な困難を抱える家庭では、電気・ガス・水道などのライフラインの公共料金の未払いも生じている。全世帯では5.7%であるが、ひとり親世帯で16.2%、貧困層で20.7%が該当する(図表4)。学校給食費未納者の割合は中学校で0.9%あるので<sup>6</sup>、給食費未納に至った家庭は他のライフラインの未納が生じている可能性が非常に高いといえる。未納が続けばライフラインが止められることもある。

閣議決定された「子供の貧困対策大綱」において、学校は「子どもの貧困対策のプラットフォーム」と位置づけられている。学校関係者は、給食費の徴収や就学援助などに関する職務を行う際に、「子どもの貧困」を意識した対応が求められる。子どもがライフラインの止まった家庭で暮らすことがないように、給食費の遅滞というシグナルを見逃さず、子ども関係機関へ相談するなど、学校が「子どもの貧困対策のプラットフォーム」としての役割を果たし、関係機関も学校からの相談に対応できる体制を整備する必要がある。

6 文部科学省(2018)「平成28年度学校給食費の徴収状況に関する調査」。

## 2. 就学援助制度の課題

### 2-1. 就学援助制度の課題

憲法に「義務教育は無償である」とあるのにもかかわらず、1年間に小学生で約11万円、中学生で約18万円が学校に通うためにかかる（文部科学省「平成30年度子供の学習費調査」）。そのうち4万円以上が学校給食費の保護者負担分である。戦後、GHQの支援による学校給食が終了し、給食費の保護者負担が必要となった当時から、給食費未納の問題は生じていた。

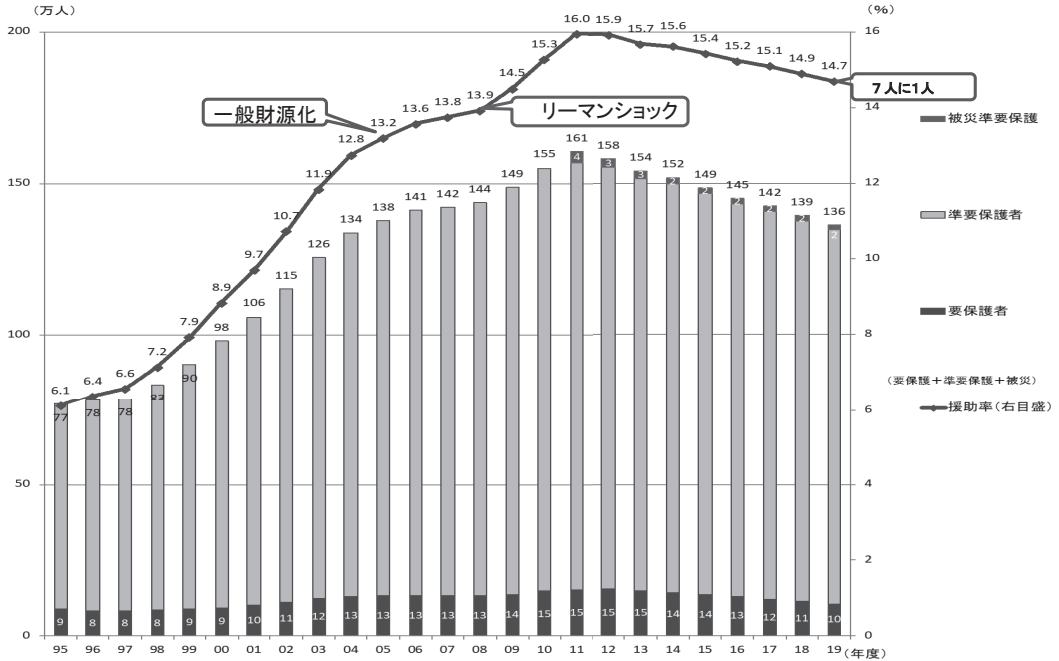
生活保護世帯は、生活保護制度の教育扶助によって給食費や学用品費の支援を受ける。就学援助制度は、所得制限など受給要件を生活保護よりも緩和して、支援対象を拡大することを意図した制度である。このように就学援助と生活保護の関係は、例えば年金制度と生活保護制度のように他の制度を活用しても健康で文化的な最低限度の生活を満たす収入に足りない分を生活保護で賄うという生活保護制度の「他法優先の原則」の大きな例外となっている。但し、生活保護制度は修学旅行を支援の対象としていないため、生活保護受給者も就学援助制度により修学旅行への支援を受ける。

この就学援助制度は、市町村によって運営されてきた。2019年時点で、全国で約124万人が利用している（図表5）。かつて、リーマンショック後に小中学生のいる世帯において就学援助利用者が急増しており、今後発表されるコロナ経済危機の影響も懸念される。

就学援助制度では、生活保護世帯の小中学生を「要保護者」、就学援助のみ受給している世帯の小中学生を「準要保護者」と呼んでいる。地方分権改革であった三位一体の改革により、2005年度より、「準要保護者」への国の補助が廃止され、主として「要保護者」の修学旅行費にのみ国庫補助制度が残っている（図表6）。市町村は、それぞれの要綱・条例などに基づいて就学援助を実施しており、「入学前支給」を行っていない市町村があるなど給付内容のみならず<sup>7</sup>、給付率（就学援助率）に関する大きな市町村格差が生じている（図表7）。生活保護という基礎的な社会保障制度を補完する就学援助に、このような格差が存在するのは深刻な問題である。

---

7 文部科学省（2021）「令和3年度就学援助実施状況等調査結果」。



(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(2021)「要保護及び準要保護児童生徒数の推移」。

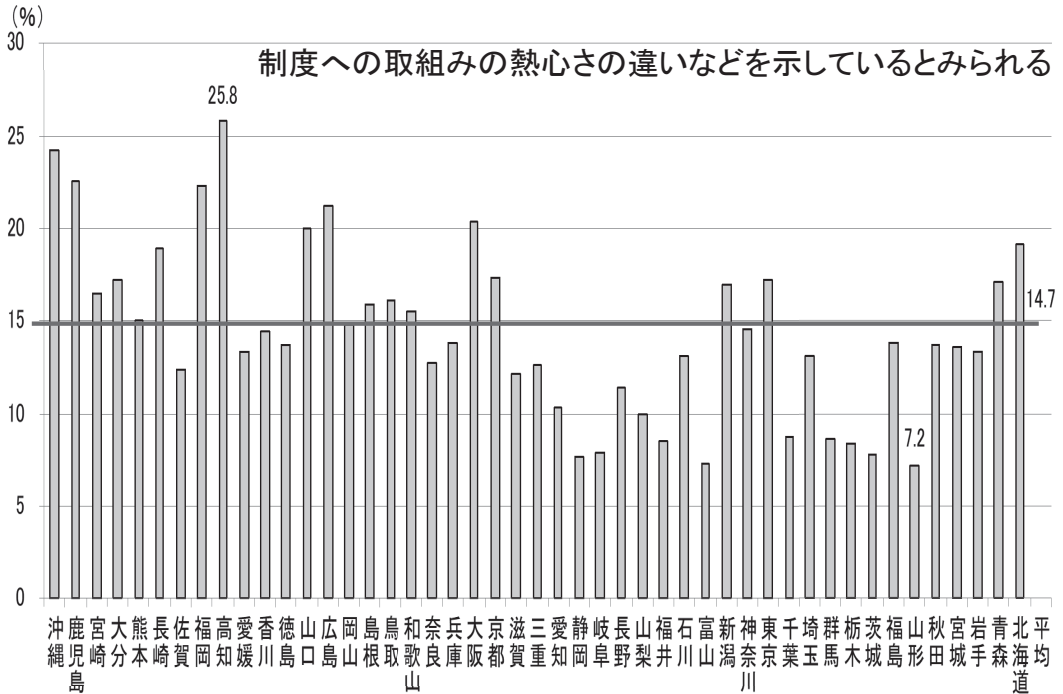
図表5 援助を受ける小中学生の推移

図表6 生活保護(教育扶助)と就学援助の関係  
生活保護の他法優先原則の例外

**就学援助 = 準要保護者 + 要保護者(修学旅行費・一部の医療費)**

生活保護(教育扶助) 資産調査あり 全国共通の 認定基準あり		就学援助 資産調査なし: 主として所得(収入)基準 全国共通の認定基準なし: 生活保護基準所得の1.3倍程度が多いが、 1.0倍から1.5倍以上まで幅広く分布。	
要保護者	要保護者	準要保護者(要保護者に準ずる程度に困窮)	
学用品費 通学費 学校給食費	修学旅行費 生活保護で林間学校は○なのにこれは何故×? 一部の医療費	学用品費 修学旅行費 通学費 学校給食費 一部の医療費	学用品費等
国庫補助3/4	国庫補助1/2	(2005年度以降: 国庫補助→市町村の一般財源化)	

(注) 学校給食が実施されていない場合は、就学援助費・生活保護費の給食費相当額は支給されない。一部の医療費は、学校保健法が定める(1)トラコーマ・結膜炎(2)白癬・疥癬・とびひ(3)中耳炎(4)慢性副鼻腔炎・アデノイド(5)むし歯(6)寄生虫病(虫卵保有を含む)のいわゆる学校病6種類のみ対象。  
(出所) 鳥咲子(2013)『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店。



(注) 各県のデータには、被災児童生徒就学援助実施率を含む。

(出所) 文部科学省 (2021) 「令和元年度要保護及び準要保護児童生徒数について」より作成。

図表7 小中学生の就学援助率 (2019年度)

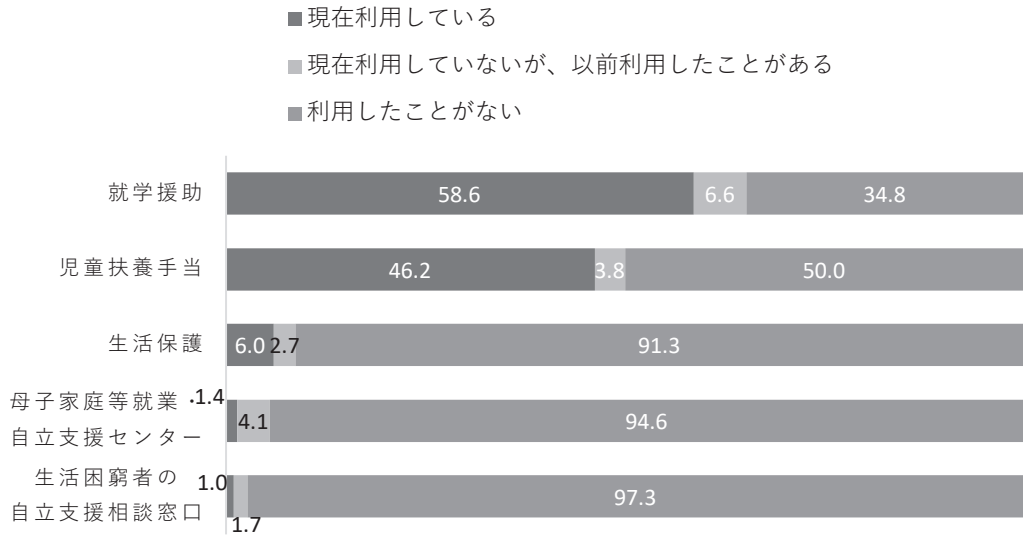
## 2-2. 支援の利用状況と利用しない理由

子どもがいる生活困窮世帯が利用できる各種支援の利用状況についても調査が行われている。その中で「就学援助」は、最も利用されている制度である (図表8)。「児童扶養手当」の受給を「就学援助」の認定基準にしている自治体は全国の75.2%を占めているので<sup>8</sup>、「ひとり親」であれば両方を受給する場合も多いと考えられる。しかし、貧困層でも就学援助「利用したことがない」世帯が34.8%もいる。生活保護を現在又は過去に「利用したことがある」世帯は、合わせても8.7%であり、就学援助を「利用したことがない」世帯が生活保護を利用している可能性は、非常に低い。

「貧困層」で就学援助「利用したことがない」世帯の割合は34.8%であったが、父子世帯も含む「ひとり親世帯全体」では31.4%、「母子世帯のみ」では24.9%と下がり、現在又は過去に「利用したことがある」世帯の割合が高くなる (図表9)。

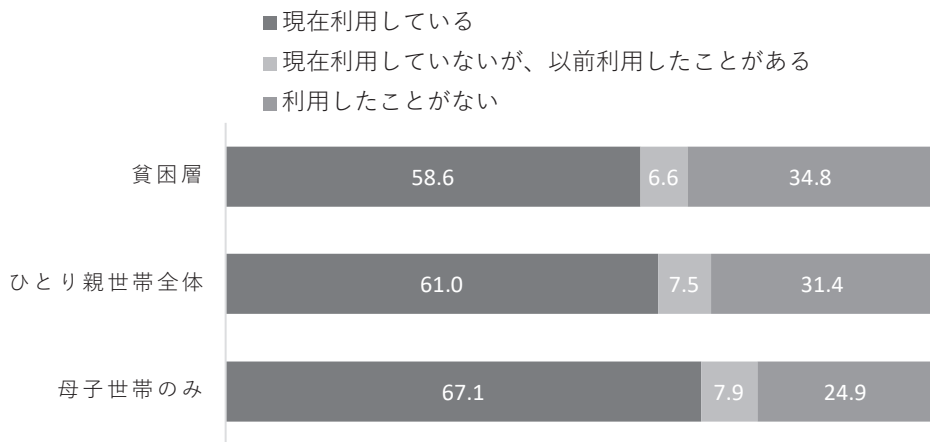
また、「利用したことがない」場合の利用しない理由について、「貧困層」「ひとり親世帯全体」

8 注7と同じ。



(出所) 内閣府 (2021) 「子供の生活状況調査」

図表8 支援の利用状況 (貧困層)



(出所) 内閣府 (2021) 「子供の生活状況調査」

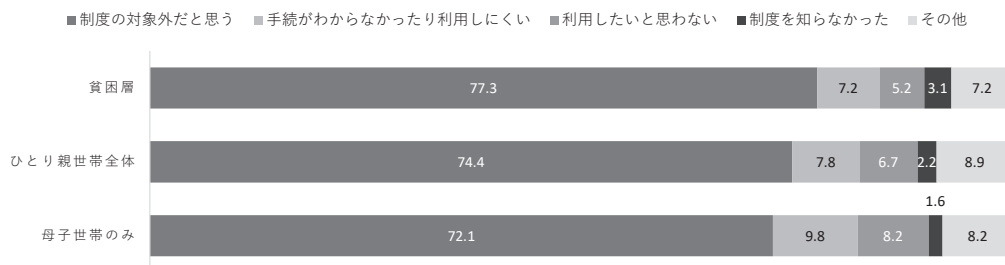
図表9 就学援助の利用状況

「母子世帯のみ」を比較すると、「制度の対象外だと思う」「制度を知らなかった」という回答が、利用率が相対的に低い「貧困層」で多い (図表10)。現状では、各自治体の「就学援助のお知らせ」に対象となる世帯収入を分かりやすく掲載していない場合も多い。就学援助制度の利用率を向上させるためには、その家庭が就学援助制度を利用できるかどうかを分かりやすく周知することが課題である。

「就学援助制度の周知」は、子どもの貧困対策上、重要な指標として「子供の貧困対策大綱」の

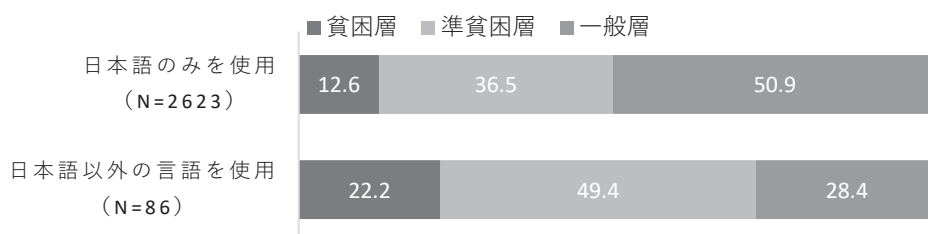


## 教育無償化に向けて



(出所) 内閣府 (2021) 「子供の生活状況調査」

図表 10 就学援助を利用しない理由



(注) 「日本語以外の言語を使用」は、「日本語以外の言語も使用しているが、日本語の方が多い」と「日本語以外の言語を使うことが多い」を合計した。

(出所) 内閣府 (2021) 「子供の生活状況調査」

図表 11 日本語以外の言語使用

「子供の貧困に関する指標」に位置づけられている。しかし、「入学時及び毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合」は、全国市町村の8割未満<sup>9</sup>、残り2割以上は「保護者からの問い合わせがなければ就学援助制度があることを教えない」などの状況にあり、積極的な周知が十分ではない。

さらに、「日本語以外の言語を使用」する家庭は、貧困層、準貧困層の割合が高い状況にある(図表 11)。地域の実情に応じて、「就学援助のお知らせ」を外国語対応としたり、わかりやすい日本語で記載したりする必要もある<sup>10</sup>。

9 注7と同じ。

10 文部科学省(2021)「就学事務システム(就学援助)標準仕様書【第1.0版】」では、就学援助費認定通知書等にひらがな表記が標準化された(別紙5-3標準レイアウト)。

### 3. 韓国における親環境給食の無償化—選別的福祉から普遍的福祉へ—

#### 3-1. 韓国における給食無償化の経緯

海外にも、我が国の就学援助に類似した困窮家庭を対象とした給食費支援制度が存在する。その中で、隣国韓国のほとんどの自治体では、支援を申請することのスティグマ（恥辱感）に配慮し、困窮家庭への給食費支援という所得を基準とする選別的福祉から、全員を対象とする給食無償化という普遍的福祉へと2000年代に入って大きく転換した。

女性を中心とした団体からの働きかけもあり、各自治体の首長・教育長選挙の争点となり、韓国全土に給食無償化が広がった。韓国では、既に高校生にも学校給食が実施されているが、2021年度からはソウル・釜山などで高校生の給食も無償化されている。また、制服の無償化も始まり、ソウル市では2021年度から高校新生全員に「入学準備金」30万ウォン（約3万円）を支給している。

韓国の学校給食は、日本よりも開始が遅れ、1990年代に本格的に導入された。しかし、本格的導入後は、普及が加速し、高校まで実施されている。

2000年代初頭までは、委託給食も多く、食中毒や給食費未納が問題となり、2002年4月に保護者などを中心に、より良い給食の実施を求める「学校給食全国ネットワーク準備委員会」が結成された。同じ頃、農民団体は国際競争に疲弊する農業の現状を訴え、学校給食に地元産の農産物を使用することを求めるキャンペーンを行っていた。同年7月、当時の民主労働党が主催した学校給食法改正についての討論会に「学校給食全国ネットワーク準備委員会」や農民団体を含む多くの関係者が集い、委託から直営への転換・国産農産物の使用・無償化を求める運動を展開する契機となった。翌2003年に「学校給食全国ネットワーク」は「学校給食法改正と条例制定のための全国運動本部」を設立し、各地域で地元産の親環境農産物<sup>11</sup>を学校給食に使用することを支援する「学校給食支援条例」を制定するための市民運動が盛んとなった（写真）。

2006年の学校給食法改正では、「自治体の長が学校給食に品質が優秀な農産物使用など給食の質向上のために食材費を支援することができる」と明記された。2010年の地方選挙に向けては、2,200団体が連帯し、国産の農産物を使う親環境無償給食の意義を 1) 教育そのもの 2) 普遍的福祉の実現 3) 地域経済の活性化 4) 親環境農業の拡大 5) 子どもの幸福に位置づける共同行

---

11 韓国国立農産物品質管理院は、親環境農産物（＝環境にやさしい農産物）として、有機農産物と無農薬農産物に関する認証制度を運営している。親環境農産物とは、環境を保全し、消費者により安全な農産物を供給するため、有機合成農薬および化学肥料などを全く使用せず、または最少量のみを使用して生産した農産物をさす。



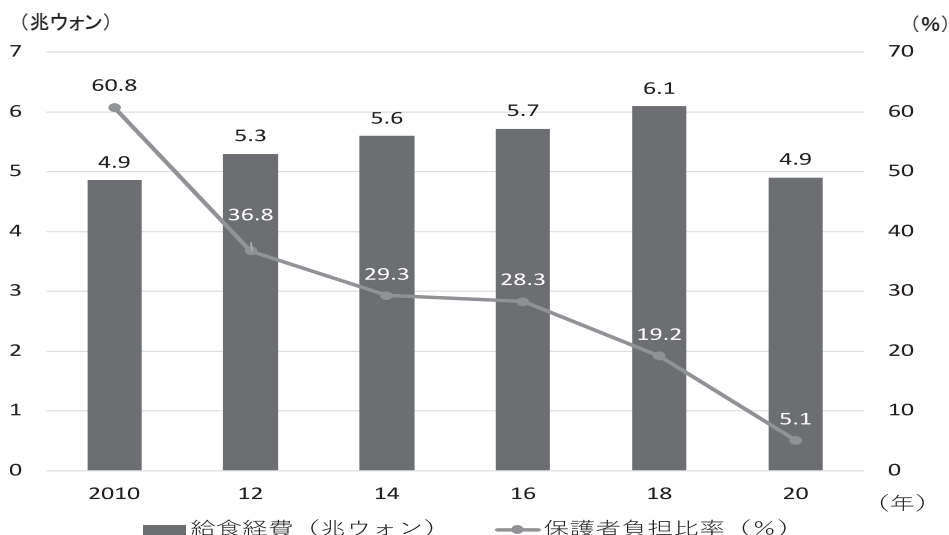
写真 「学校給食全国ネットワーク」事務局長を勤めたイ・ビンバさんと筆者（2021年12月ソウルにて）

動を行い、親環境無償給食の実施を公約とした候補が大量に当選した。学校給食を所管する道教育監（広域自治体の教育長）も公選であるため、親環境無償給食の実施は教育監選挙の争点にもなった。

### 3-2. 韓国における給食無償化の現状

韓国教育部「2020年学校給食実施現況」によれば、小・中・高・特殊学校11,903校で給食が実施され、全国547万人・人数比で99.9%が給食を利用している。給食の運営形態は、直営が98%（うち単独調理80%、共同調理20%）、民間事業者への委託が2%（うち校内調理86.3%、外部からの運搬13.7%）である。給食実施のための経費は4兆9,065億ウォン（約4,907億円）であるが、ほとんどの自治体で無償化されているため、保護者負担の割合は、翌21年度に全学年の無償化を迎える高校生分などの5.1%に留まる（図表12）。

韓国農水産食品流通公社「2020年親環境農産物の流通実態及び学校給食の現況調査」によれば、学校給食は2019年度の親環境農産物の最大の供給先で39.0%を占めている。学校給食に供給される全農産物のうち親環境農産物は、重量で49.8%、金額で53.4%と推計されている。ほとんどの自治体で、一般の農産物との差額などを支援する優秀食材支援事業を実施しており、学校給食への農産物の供給支援に関する2019年度の予算は3,018億ウォン（約301億円）である。



(注) 2020年の給食経費の減少は、コロナ感染症による給食中断の影響である。

(出所) 韓国教育部 (2021) 「2020年度学校給食実施現況」。

図表 12 韓国の給食経費と保護者負担率

格差社会では、子どもの健康のために親環境農産物を選ぶ保護者もいれば、子どもの食事内容に気を配れない保護者もいる。この結果生じる健康格差を緩和する政策として、親環境無償給食は位置づけられている。また、親環境学校給食は、小規模生産者による親環境農産物について、新たに大きな市場を形成するという変化を韓国の農業にもたらした。しかし、近年の韓国は、日本以上に少子化が進み、子どもの人数も減少している。今後は、学校給食以外の未就学児・高齢者などを対象とする公共給食などに親環境給食を拡大することが地域政策としての課題となっている。

#### 4. 就学援助から教育の無償化へ

我が国で小中の給食を全額無償化した自治体は全国の4.4%にすぎないが、全額ではなく一部支援している自治体を加えれば、506団体となり全国の3割近くを占める<sup>12</sup>。コロナ禍の状況において、2020年度の給食費を一部又は全額無償とした自治体は100団体を超えた。我が国の給食無償化は、市町村独自の財源で行われているが、韓国では、道教育庁、道や特別市などの広域自治体、市や特別市の区などの基礎自治体の3者が、無償化に必要な費用を分担して支出している。

12 文部科学省 (2018) 「平成 29 年度学校給食無償化等の実施状況及び完全給食の実施状況」。

## 教育無償化に向けて

我が国においても、子どもが教育を受けるために必要なものを直接子どもに確実に届けることと、教育の場で子どもを「支援を受けている子ども」と「支援を受けていない子ども」に分断しないことが重要である。周囲の目が気になって就学援助を受けられない保護者がいる中、支援が必要な保護者と子どもにとって、心理的な負担の解消の意味は非常に大きい。また、保護者への現金支給よりも給食としての現物支給の方が子どもに確実に届けられる。

就学援助という選別的現金給付を、教育の無償化すなわち普遍的現物給付へ転換すべき時期だと考える。そのための財源も現在の就学援助のように市町村の一般財源だけに求めるのではなく、国・県も直接負担し、子どものための財政支出の優先順位を高め、全国的に実施することが必要である。我が国の給食費無償化に必要な財源は、年間約 5,000 億円<sup>13</sup>と試算されている。かつて子どもの医療費助成の制度が全都道府県に広がったように、給食費に関しても社会全体の関心が高まり、無償化の導入が進むことを期待したい。

---

13 内閣府「平成 28 年第 3 回経済財政諮問会議説明資料 2」2016 年 3 月 11 日