

教育と福祉の交錯

——韓国における貧困層児童給食支援制度の展開——

藤 澤 宏 樹

はじめに

- 1 韓国学校給食制度の展開
 - 1-1 学校給食制度の展開
 - 1-2 2007年の学校給食法改正
- 2 韓国学校給食制度の現状
 - 2-1 学校給食実施状況
 - 2-2 給食従事者および給食施設の現状
 - 2-3 学校給食支援対象者および学校給食費未納学生の増加
- 3 韓国貧困層児童給食支援制度の展開と現状
 - 3-1 教育科学技術部による学校給食支援制度
 - 3-2 保健福祉家族部による給食支援制度
- 4 韓国貧困層児童給食支援制度の課題
 - 4-1 学校給食支援制度の課題
 - 4-2 児童給食支援制度の課題
 - 4-3 小括
- 5 若干の考察
 - 5-1 学校給食の目的
 - 5-2 義務教育無償と学校給食支援制度
 - 5-3 人間らしい生活を営む権利と児童給食支援制度
 - 5-4 教育と福祉の交錯～小括にかえて

おわりに

は じ め に

韓国において、「貧困層児童給食支援制度」とは、教育科学技術部¹⁾による学期中の学校給食支援と保健福祉家族部²⁾による放学期間（長期休暇期間）中の給食支援との二元的支援制度をさす³⁾。

1) 2008年4月に教育人的資源部から教育科学技術部に名称変更された。本稿では、混乱を避けるため、教育科学技術部の名称を用いる。ただし、適宜、教育人的資源部の名称を用いることもある。韓国の政府組織については、鮎京正訓編『アジア法ガイドブック』（2009）45-47頁（尹龍澤執筆）。

2) 2008年4月に保健福祉部から保健福祉家族部に名称変更された。本稿では、混乱を避けるため、保健福祉家族部の名称を用いる。

韓国では、朝鮮戦争直後には多くの欠食児童が存在したが、その後の急激な経済成長（「漢江の奇跡」）により、食事に窮する児童の存在が問題とされることはほとんどなくなっていた。ところが、1988年のソウルオリンピックのころより、「欠食児童」の存在が再発見され、これらの児童をどのように支援するかが大きな問題となった。そこで、98年に大統領に就任した金大中は、高等学校への学校給食導入を公約とし、実際に導入した。1999年、学校給食法に、貧困層学生への学校給食費支援規定が設けられたのである。

同じころ、保健福祉家族部は、1998年から次上位階層⁴⁾への支援をすでに開始していた。2000年には「欠食児童給食のための緊急対策」を策定し、欠食児童への支援を本格化させた。これは、未就学児童の欠食や就学児童の朝食、夕食の欠食、特に放学期間（日本でいう長期休業期間のこと）中の欠食が深刻であることが多くあったため、欠食状態にある児童の3度の食事を保障するべく、実施されたものであった。このほか様々な施策が実施されたが、しかし、これらの対応では、欠食児童問題に「効果的に対処することができなかった。そのため、長期間にわたり児童を危険の中に放置する結果をもたらしてきた」⁵⁾という。たしかに、後述の通り、1999年から2007年にかけて、教育科学技術部および保健福祉家族部による児童給食支援対象者は増加しており、この点から見れば、効果的な対処ができなかったということになろう。

しかし、だからといって、韓国の取り組みを単なる失敗例として片付けることはできない。韓国では、児童給食が「教育福祉の中心軸」となることが期待され、多様な主体が多様な支援方法によって児童給食支援を試みている。このような韓国の取り組みを検討することは、日本の学校給食費支援制度のあり方——ひいては、いわゆる準要保護層への教育費支援制度である就学援助制度のあり方——を考えるにあたって、一定の意義を有する。

なぜなら、日韓両国が、次の諸点で共通点を有しているからである。第一に、両国ともに、生存権（韓国では「人間らしい生活を営む権利」）規定・教育を受ける権利規定のある憲法を有している点である⁶⁾。共通の規定を有している韓国の支援のあり方を検討する

3) 民間の給食支援を併せて三元的に理解することも可能であるが、本稿では公的部門による支援制度をさすこととする。

4) 日本でいういわゆる準要保護層のこと。韓国では、最低生計費の130%以下の所得層を指す。金早雪「韓国における生存権保障政策の展開——『福祉革命』への道——」地域経済政策研究（鹿児島国際大学大学院経済学研究科編）10（2009）56頁。

5) 金永子編訳『韓国の社会福祉』（2002）120頁（ペク・ソンヒ執筆、松江暁子訳）。

6) 韓国の生存権・教育を受ける権利規定は次の通り。

第34条

- 1 すべての国民は、人間らしい生活を営む権利を有する。
- 2 国は、社会保障および社会福祉の増進に努める義務を負う。
- 3 国は、子女の福祉および権益の向上のために努めなければならない。
- 4 国は、老人および青少年の福祉向上のための政策を実施する義務を負う。
- 5 身体障害者および疾病、老齢その他の理由により生活能力がない国民は、法律が定めるところにより、国の保護を受ける。
- 6 国は、災害を予防し、その危険から国民を保護するために努めなければならない。

ことは、生存権・教育を受ける権利の実現方法を探るという意味で、また制度の憲法上の根拠を探る意味でも、理由がある。第二に、両国ともに、格差の拡大、貧困の増大が明白になっているにもかかわらず、児童への教育費支援制度が十分整備されていないため、問題解決の方法が模索されなければならない状況にある点である。日本では就学援助制度が低所得世帯への義務教育段階における教育費支援を担当しているが、給付水準、範囲ともに十分でない。韓国においては、給食支援制度が中心に据えられようとしているが、後に見るように、未だ十分に整備されていない。状況の似通った韓国の「苦闘」の跡をたどることは十分な理由がある⁷⁾。第三に、両国ともに、私教育費の負担が非常に重い点が挙げられる。日本は、教育費の私費負担が33.3%に達している。OECD 諸国中、日本より私費負担が高いのは韓国(41.2%)のみである⁸⁾。私費負担の割合の多い国の負担軽減策のあり方を検討することは、日本の現状にあった教育費負担軽減策を考えるにあたり、参照に値するものと考えられる⁹⁾。そこで本稿では、韓国児童給食制度の概要を紹介し、そこから、日本の低所得世帯への教育費支援制度のあり方、そしてその一環である学校給食費支援制度について何がいえるのか、探っていくことにしたい¹⁰⁾。特に、生存権規定、教育を受ける権利規定との関連を意識した検討を行っていききたい。

手順としては、韓国学校給食制度の展開をたどり、現状をみたうえで、教育科学技術部

第31条

- 1 すべて国民は、能力に応じて、均等に教育を受ける権利を有する。
- 2 すべて国民は、その保護する子女に、少なくとも初等教育および法律が定める教育を受けさせる義務を負う。
- 3 義務教育は、これを無償とする。
- 4 教育の自主性、専門性、政治的中立性および大学の自律性は、法律が定めるところにより、これを保障する。
- 5 国は、生涯教育を振興しなければならない。
- 6 学校教育および生涯教育を含めた教育制度とその運営、教育財政および教員の地位に関する基本的事項は、法律でこれを定める。

訳文は、萩野芳夫・畑博行・畑中和夫編『アジア憲法集（第2版）』327-328頁（趙元済訳）に拠った。

- 7) 韓国における児童貧困の原因についての分析は、김미숙・조애저・배화옥・김효진・홍미『한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안』（キム・ミソク、チョ・エジヨ、ペ・ワオク、キム・ホジン、ホン・ミ『韓国の児童貧困実態と貧困児童支援方案』）（2007）。
- 8) http://www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20090908eag-japan.pdf（OECD 図表で見る教育2009日本に関するサマリー）。また、<http://scienceportal.jp/news/daily/0909/0909093.html>。以下、参照ホームページの閲覧はすべて2010年1月。
- 9) 日本の状況については、たとえば、寺倉憲一・黒川直秀「教育費の負担軽減——高校の無償化をめぐる議論——」調査と情報666号（2009）1頁。韓国の教育費負担の現状については、田中光晴「韓国における私教育費問題の現状と展望——『放課後学校』の取り組み——」国際教育文化研究8（2008）59頁、同「韓国における私教育費問題と政府の対応に関する研究——教育政策の分析を通して——」比較教育学研究38（2009）87頁、九鬼太郎『“超”格差社会・韓国』（2009）第1章。
- 10) 本稿では民間による給食支援はとりあげない。

と保健福祉家族部の二元的な給食支援制度を紹介し、最後に、二元的な給食支援制度と憲法との関連について考察を加えることとする。なお、「欠食児童」という語については、具体的な基準が存在するわけではないため、韓国保健社会研究院による定義を用いることとする。すなわち、家族の貧困を理由として食事を抜いている児童（生計困難型）および「家族の欠損などにより食事を準備することが困難な」児童（調理困難型）も含む広い定義¹¹⁾を用いる¹²⁾。

1 韓国学校給食制度の展開¹³⁾

1-1 韓国学校給食制度の展開

韓国では、古くは1908年に、梨花学堂（現在の梨花女子大学校）の寄宿舎生を対象とした食事提供がすでに行われていたが¹⁴⁾、本格的な学校給食が開始されたのは1953年のことである。戦争で被災した児童救護のため、ユニセフなどの外国援助機関の支援のもと、初等学校¹⁵⁾児童にパンを給付する形の無償給食として開始された。

学校給食に関する法令は、1967年の学校保健法12条が「初等学校児童に対しては、文教部令の定めるところにより、給食を実施することとする」と明示したのが初めである。これによって、1973年に援助機関による支援が終了した後も、パンと牛乳という形態の給食が実施されつづけた。

1977年1月にパン給食を内容とする学校給食規則が公布されたのだが、同年、ソウル市内で集団食中毒事故が発生し、児童1名が犠牲となってしまった。そこで、翌1978年に学校給食規則が改正され、学校給食の方法と内容を規定した上で、給食が実施されることとなった。同時に、模範給食学校指定制度が導入され、地域別に、島嶼・僻地型、農漁村型、都市型に区分された模範給食が示された上で、給食が実施されることになった。さらに、

11) 한국보건사회연구원『빈곤층 아동급식지원제도 실태조사』(韓国保健社会研究院『貧困層児童給食支援制度実態調査』)(2007) 29면 (以下『実態調査』)。

12) 欠食児童という語の定義は曖昧模糊としているため、保健福祉家族部と教育科学技術部とで定義が異なっている。保健福祉家族部は「欠食」という概念に注目し、家族の貧困、家族委託児童、少年少女家庭、父母（保護者）の失職、疾病、家出ならびに職業的特性、児童虐待・放任・遺棄・扶養忌避および拒否、以上のような種類の事情によって満足に世話を受けることの出来ず食事をぬく場合や、食べることで必要な栄養を十分に受け取ることの出来ない場合を含むものとしている。他方、教育科学技術部は、欠食児童とは、家庭の暮らし向きが思わしくなく、給食費負担能力がない学生であると定義している（『実態調査』28頁）。本稿では定義の問題には深く立ち入らず、本文にあるものを用いる。

13) 本章は、교육인적자원부『학교급식 개선 종합대책 (2007-2011년)』(2006) (教育人的資源部『学校給食経済総合対策 (2007-2011年)』(2006)) (以下『総合対策』と略す), 정명옥「학교급식 현황과 과제」학교운영위원회 동권 105호 (2008) (チョン・ミョンオク「学校給食の現況と課題」学校運営委員会通巻105号) (2008)) 48면, を参考にしてまとめた。

14) 박춘란・이미영『단체급식』(2008) (パク・ジュンラン, イ・ミョン『団体給食』(2008)) 12면。

15) 日本の小学校に該当する。韓国の教育制度は、基本的に六三三制を採用している。韓国の教育制度については、佐藤学・澤野由紀子・北村友人編著『揺れる世界の学力マップ』(2009) 312頁など。

栄養基準の明示、栄養教育を担当する栄養士の配置義務の明示もおこなわれた。

1981年1月には学校給食法が、9月には学校給食法施行令が制定され、学校給食の拡大実施のための法的基盤が整えられた。82年に体育部が新設されたことに伴い、学校給食業務は体育部が管掌することになり、90年には教育部に移管された。93年には、学校給食後援会制度が導入され、経費を円滑に調達する為の基盤が整えられた。さらに、第14代大統領盧泰愚の選挙公約に初等学校への学校給食導入推進が盛り込まれたのに伴って、93年～97年にかけて初等学校への学校給食が推進され、98年には、初等学校の給食実施率は99.9%にまで達した。

この時期に、学校給食施設の整備も行われた。96年には、学校給食を拡大して実施するために、学校給食法が改正され、学校外の場所で共同給食施設を設置・運営することができるようになった。また、学校が自律的に給食実施の可否、実施方法を決めることができるようになり、さらに、民間による委託給食が許容された。これにより、これまでの直営給食¹⁶⁾に加えて、委託給食と弁当配達給食の形態が生じるようになった。

98年から99年にかけて、金大中大統領の指示により、高等学校への学校給食導入が進められた。高等学校給食導入が、中等学校への導入に先んじて行われたのは、大学入試準備等学業負担の多い高校生のために、高校給食を優先して推進したためである。中学校については、初・中・高の連係給食の観点から中学校給食拡大を要求する声があがったため、98年から02年にかけて推進された。この結果、98年に10.5%だった実施率は、02年には99.9%に達した。このころ、99年には、貧困層学生への学校給食費支援規定が設けられた（学校給食法9条。条文は後掲）。2003年に学校給食拡大事業が終了し、初・中・高等学校における全面給食が実施されることになった。

全面給食導入により、給食の量的な面は満たされたが、質の面での問題は解決しなかった。03年、ソウル市内の委託給食が原因で、ソウルの中・高等学校において集団食中毒事故（被害児童1577名）が発生したのである。そこで、教育科学技術部と国務総理室合同の『学校給食改善総合対策（03-07）』が作成され、推進されることになった。これは、学校給食の方向を、「量中心の拡大政策」から「質中心の内的充実をはかる政策」へ転換するためのものであった。

ところが、2006年6月、ふたたび集団直中毒事故が発生した。ソウルを中心とする首都圏地域の委託給食学校46校で3,613名の集団食中毒が発生したのである。この事故により、またも学校給食法は改正を余儀なくされた。そこで、委託給食の直営転換、不正食材料供給業者への罰則導入、食材料品質基準設定の制度化などが提案されることになったのであった。

この後、教育科学技術部（当時は教育人的資源部）は、2006年『学校給食改善総合対策（07-11）』（以下『総合対策』）を公表した。これは、急激に変化する給食環境に一致する学校給食運営システムを構築するための改善対策を準備しようとするものであり、また、

16) 学校長が直接管理・運営する給食のこと。

より安全で質の高い学校給食運営と満足をもとめ、学校給食を教育福祉施策の中心軸に定着、発展させることを目的とするものであった。『総合対策』に沿う形で、07年に学校給食法が改正された。以下、07年改正の概要に触れる。

1-2 2007年の学校給食法改正

相次ぐ食中毒事件や景気の悪化などにより、学校給食を巡る環境が急激に変化しているとの認識のもと、2007年に学校給食法が改正された。主な改正点は次の通りである。

第一に、学校給食委員会、学校給食支援審議委員会、学校給食支援センターを設置、運営できる根拠を整備した（法5条）。すなわち、学校給食委員会は教育長に所属し、学校給食に関する体系的な政策樹立のための審議を行う。学校給食支援審議委員会は、市・道支庁または市長・郡守・自治区の区庁長に所属し、地方自治団体の学校給食支援に関する重要事項を審議する。学校給食支援センターは、市長・郡守・自治区の区庁長に所属し、優秀な食原料供給など学校給食を支援するために設置・運営されるものである。

第二に、学校給食のための経費などの支援規定を整備した（法第8条および第9条）。この規定は、学校給食の実施に必要な給食施設・設備費に関する国家および地方自治団体の支援に関する法的根拠を明確にしたものである。これにより、父兄が負担しなければならない給食費に対する国家および地方自治団体の支援が、低所得層、島嶼・僻地および農山漁村地域、片父母家庭（ひとり親家庭のこと）などの学生たちについて、優先的に行われるようになった。条文は次の通り¹⁷⁾。

第8条（経費負担など）

- ①学校給食の実施に必要な給食施設・設備費は、当該学校の設立・経営者が負担するものであるが、国家または地方自治団体は、支援をすることができる。
- ②給食運営費は、当該学校の設立・経営者が負担するのを原則とするものであるが、大統領令が定めるところにより、保護者（親権者、後見人その他法律により学生を扶養する義務がある者をいう。以下同じ）が、その経費の一部を負担することができる。
- ③学校給食のための食品費は、保護者が負担することを原則とする。
- ④特別市長・広域市長・道知事・特別自治道知事および市場・郡守・自治区の区庁長は、学校給食に品質優秀な農産物を使用するなどの給食の質の向上と、給食施設・設備の拡充のための食品費および施設・設備費など給食に関する経費について、支援することができる。

17) 筆者による試訳。項は①②……，号は1. 2. ……で示した。以下、本文中の条文の訳は、大韓民国憲法の条文をのぞき、すべて筆者による試訳である。大韓民国憲法の条文は、萩野・畑・畑中編前掲書による。韓国語原文は <http://www.law.go.kr:80/LSW/Main.html>（法制処国家法令情報センター）より取得。

第9条（給食に関する経費の支援）

- ①国家または地方自治団体は、第8条の規定によって保護者が負担する経費の全部または一部を支援することができる。
- ②第1項の規定によって保護者が負担する経費を支援する場合には、次の各号のいずれかに該当する学生を優先的に支援する。
 1. 学生またはその保護者が、国民基礎生活保障法第2条の規定に掲げる受給権者、次上位階層に属する者、片父母家族支援法第5条の規定に掲げる保護対象者である学生
 2. 島嶼・僻地教育振興法第2条の規定に掲げる島嶼僻地にある学校とそれに準ずる地域として大統領令の定める地域の学校に在学する学生
 3. 農林漁業の生活の質向上および農山漁村地域開発促進に関する特別法第3条の規定に掲げる農山漁村にある学校とそれに準ずる地域として大統領令の定める地域の学校に在学する学生
 4. その他教育長が必要と認める学生

第三に、学校給食に関する食材料品質管理基準などについての規定が整備された（法第10条ないし第12条）。学校給食に品質優秀かつ安全な食材料を使用するため、その品質管理基準、栄養管理基準および衛生・安全管理基準を教育科学技術部令で定め、学校給食管理要素別管理基準を明確にしようとした。なお、学校給食衛生、安全管理に関する規定は、2009年にも改正されたが、本稿の対象外であるので取り上げない。

第四に、学校給食の運営方式について、直営給食方式を原則とするとした（法第15条および付則第4条）。学校給食は、学校長が直接管理・運営し、学校運営委員会の審議を経た一定の要件を整えた者に委託することができるが、食材料選定および購買・検収業務は学校給食上避けられない場合を除いては委託できないようにした。義務教育機関で給食業務を委託しようとする場合には、管轄庁の承認を得ることとした。従来の委託給食は2010年1月までの猶予期間3年以内に、直営に転換するような措置を行うこととされた。

今回の改正は、食中毒事件が連発したことへの対応という面が大きい。つまり、70年代から繰り返し発生してきた食中毒事件への対応という形で委託給食制度が導入されたにもかかわらず、またしても事件が発生したため、直営給食への回帰が生じているということである。もうひとつ、格差拡大、貧困の増大が意識された結果、学校給食における国家・地方自治団体の役割が再認識されている点も重要である。

このうち、本稿の関心から重要なのは、低所得層への給食費支援施策である。韓国学校給食制度の現状についてまとめた上で、給食支援制度の現状を紹介する。

2 韓国学校給食制度の現状¹⁸⁾

2-1 学校給食実施の状況

2008年4月現在で、全学校の99.7%、11,106校で、約760万名が給食を食べている。1998年からの推移を見てみると、98年7,141校/376万名、03年10,242校/699万名、06年10,780校/735万名となっており、急速に拡大されているのがわかる。パーセンテージで見ると、06年現在で、すべての学校の99.4%、学生の93.7%が学校給食を利用していることになる。98年からの推移は、98年学校69.0%/学生46.0%、03年学校97.7%/学生89.7%、06年学校99.4%/学生93.7%である¹⁹⁾。

直営給食の普及については、初等学校および特殊学校は99.6%が直営給食、中学校は75.2%、高等学校は56.1%が直営給食を実施している。

栄養基準量については、「日本と同様に各人の成長段階や健康状態、運動量などを考慮して柔軟に調整することとされている。栄養素の種類や基準量については、週5回のうち4回は韓国式の食事がされていること、牛乳は希望者のみ飲用していることが背景にあり、日本との違いである」²⁰⁾とのことである。

給食従事者の現状については、次の通りである。2007年現在、栄養士8,243名、調理士8,172名など総計70,703名が従事している。このうち、正規職16.3%、非正規職83.7%で、非正規職の比率が高い。栄養教師の配置が進められており、06年1,712名、07年1,790名が配置されている。給食施設の現状については、全給食学校の76.3%が食堂施設を整えており、食堂陪食70.7%、教室と食堂陪食5.6%、教室陪食23.7%である。

2-2 給食経費負担

給食経費負担については次の通りとなっている。学校給食経費は、2007年で約4兆1,973億ウォン（2006年3兆4,577億ウォンから21.4%増加）であり、教育財政の24.2%（1兆164億ウォン）を占め、学父母が71.7%（3兆101億ウォン）を負担している。全体の給食予算中では、食材料費が61.0%、人件費が24.4%（1兆239億ウォン）等となっている²¹⁾。98年以降の経費の推移は、98年9,128億ウォン、03年2兆8,531億ウォン、05年3兆1,710億ウォンであり、年々増加している。負担比率は、学父母77.1%、政府22.2%、学校給食後援会0.7%となっており、学父母負担の比率が高い。学父母負担率の推移は、98年67.0%、03年82.5%、05年77.1%となっている。

18) 本章の記述は、『実態調査』および『総合対策』を参照してまとめた。

19) 日本の状況は次の通り。国公私立学校で給食を実施している学校数は全国で32,960校、実施率は94.4%。小学校99.2%、中学校85.8%。児童数では小学校99.9%、中学校85.5%。文部科学省「学校給食実施調査平成20年度」(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/kyusyoku/1288995.htm)。

20) 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第1回 韓国の学校給食の現状」食生活100巻11号（2006）59頁。

21) チョン・ミョンオク前掲論文49頁。

学父母負担給食費については、学校ごとの設定となっている。給食費の内訳は、主食とおかず代+牛乳代+人件費・運営費である。その額は、例えば、ソウルのチュンク初等学校では、1食単価が1,700ウォンであり、内訳は、主食とおかず代1,225ウォン、牛乳代270ウォン、人件費・運営費205ウォンであったという²²⁾。高等学校では、ソウルのドンチョン高等学校では、1食2,400ウォンであるとのことである²³⁾。

2-3 学校給食費支援対象者と学校給食費未納学生の増加

学校給食は急速に拡大したものの、学校給食費支援対象者と学校給食費未納学生は増加している。学校給食費支援対象となる学生は、2005年に低所得層子女で46万8千名あり、前年より6万人増加した²⁴⁾。冬休み中の無料給食を利用する児童も増えており、2009年韓国内で45万人、夏休みの29万人に比して55%ほど増えた²⁵⁾。学校給食費未納学生も、2004年17,630名であったのが、2005年には32,597名と倍増している²⁶⁾。こういった児童学生支援のため、無償給食体制が強化されつつある状況ではあるが、間に合っていないのが現状である。しかしながら、1999年に低所得世帯への給食費支援規定が定められて以降、韓国ではさまざまな形で、給食支援が行われてきた。章を改めてまとめていくこととする。

3 韓国における児童給食支援制度

韓国の貧困層児童給食支援制度には、教育科学技術部によるものと保健福祉家族部によるものがある。教育科学技術部は学校給食支援を行い、保健福祉家族部は放学期間、土曜日・公休日の給食支援を行う。放学期間の給食支援は、地方自治団体と協調して行われるものであることから、地方自治団体給食とも呼ばれる。韓国の低所得世帯児童給食支援制度を考察するにあたっては、両方をみていく必要がある²⁷⁾。

3-1 教育科学技術部による学校給食支援²⁸⁾

教育科学技術部による学校給食支援についてまとめる。教育科学技術部による低所得世

22) 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第3回 韓国の学校給食の現状～チュンク初等学校（ソウル）」食生活101巻1号（2007）92頁。

23) 金田雅代「日韓で始まった食育強化『栄養教諭制度』と『栄養教師制度』第4回 韓国の学校給食の現状～ドンチョン高等学校（ソウル）」食生活101巻2号（2007）55頁。

24) <http://innolife.net/>「学校給食費支援対象15%増加（2005年4月16日）」。

25) <http://innolife.net/>「冬休み中の無料給食児童が急増（2009年1月15日）」。

26) 하봉운/장덕호「『학교급식지원조례』 제 개정 방안 연구」교육행정학 연구 Vol 25, No 2（2007）（ハ・ボンウン／チャン・トゴ「『学校給食支援条例』制・改定方案研究」教育行政学研究25巻2号（2007））330면。

27) このほか、フードバンクなど民間団体による民間団体給食も存在するが、本稿では取り上げない。

28) 本節の記述は、『実態調査』および株本千鶴「失業・貧困・欠食」母子研究20（2000）61頁以下を参照してまとめた。株本論文は、管見の限り、日本において、韓国貧困層児童給食支援制度を取り扱った唯一の本格的論考であり、きわめて貴重な業績である。

帯子女学校給食費支援事業は、1989年から国民学校²⁹⁾ 欠食学生中食³⁰⁾ 支援として始められた。選定基準に該当する児童1人あたり1食2,500ウォンを国家と市・道教育費特別会計より、年間180日支援する事業であった。これは段階的に拡大され、1991年には「欠食学生中食支援」は「中食支援事業」と改称された。

1997年には、中食支援対象が中・高等学校学生にまで拡大された。その後、未曾有の経済危機（IMF 危機）³¹⁾ や大量失業を背景に、中食支援を受ける学生は、1997年1,898名だったのが、翌年には131,333名に急増した。そのため、1999年には、欠食学生に対する授業日と放学期間における給食支援の規定が設けられ、翌2000年には、土・公休日を含む中食支援に拡大した。これにより、従前は、実際に欠食であるか、欠食憂慮児童（欠食状態になる可能性のある児童）を選定して支援していたのが、2000年以降は、教育福祉の立場より、国民基礎生活受給者全員と次上位階層子女から学校給食費負担能力のない学生までに、範囲を拡大しての支援がなされることになった。2004年に、放学期間及び土・公休日における昼食支援が保健福祉家族部に移管され、ここに、学期中は教育科学技術部、放学期中は保健福祉家族部が担当するという棲み分けがはっきりした。

①支援対象と内容：支援対象選定基準は、自治団体の夕食支援対象者、少年・少女家族、基礎受給権者、福祉施設収容学生など、地方自治団体の証明に基づく支援対象者と、母・父子福祉法保護対象、次上位階層、欠損、勤労能力不足、失職、その他の原因による者については、担任教師の推薦にもとづいて、支援対象者が選定される。立証資料確保が困難な学生は、学校単位の“学校福祉委員会”審査を経由して、学校長が選定する。

教育科学技術部の給食支援内容は、学期中平日（180日）に市・道教育監の責任により、各級学校を通じて、給食を無料で提供する。在學生は学年末に、新入生は学年はじめに、選定する。

②財源：2005年から、低所得層子女給食費支援国庫補助事業が地方に委譲されるのにもない、所要予算は、市・道教育庁から確保して支援事業を推進することになり、学期中の土曜日・公休日昼食支援事業は、地方自治団体が担当し、所要予算は、教育庁が負担するように措定された。

給食費支援総額は、2000年952億ウォンから、2001年1,135億ウォンになり、前年対比19.2%増加、2002年1,121億ウォンに減少した。その後は2003年に1,277億ウォンになって13.9%増加、2004年6.8%、2005年6.2%、2006年21.2%それぞれ増加して、1,755億ウォンになった。2007年4月調査結果を見ると、2007年は、低所得世帯子女578,827名に、給食費205,952百万ウォンを支援していて、支援額は、前年対比17.3%増加していることが見

29) 初等学校の前身。

30) 昼食。

31) IMF 危機については、さしあたり、文京洙『韓国現代史』（2005）183頁以下。この時期の韓国の情勢については、Adrian Buzo, “The Making of Modern Korea” (2002), Chapter 8（エイドリアン・ブゾー（李娜兀監訳、柳沢圭子訳）『世界史の中の現代朝鮮』（2007）第八章）。なお、この著作は第二版が発行されている。Adrian Buzo, “The Making of Modern Korea Second Edition” (2007)。

てとれる。所要予算は、2005年から地方事業に移譲され、全額を地方教育財政より充当することになった。

③中食支援児童の現況：低所得層子女に対する給食支援の現況は次の通りである。支援対象学生数は、2000年の学生全体の2.1%にあたる164,000名から、毎年徐々に増加して、2007年には、学生全体の7.5%にあたる578,827名までに拡大し、2000年に比して3.5倍程度、対象者数が増加している。2007年、給食支援対象者は、学年別にみると、初等学生（39.8%）、高等学生（30.4%）、中学生（29.8%）の順である。

2007年の学校給食支援事由別現況を見てみると、低所得子女数80万名に比して支援率72.4%の水準であって、基礎生活受給者、欠食憂慮児童、福祉施設収容学生、母・父者家庭および少年少女家庭は100%支援である。次上位階層は、37.2%が支援されている。

『総合対策』によれば、学校給食費支援を段階的に拡大し、2011年までに、低所得層子女全部（約800千名）に学校給食費支援を拡大する計画である。2004年に、基礎生活受給者、欠食児童、福祉施設収容児童、片父母家庭子女、少年・少女家庭など優先支援対象者全員を支援する方針が明確にされ、2005年から、次上位階層への支援を拡大し、2011年までに、次上位階層100%にまで無料給食を拡大する計画である。

従来韓国学校給食は、教育としての側面を重視しており、制定当初は低所得世帯支援規定をもたなかった。しかし、1997年のIMF危機への対応が必要とされたことから、99年に低所得世帯支援の規定を持つこととなり、現在に至っている。この点について、学校給食制度が「児童の生存権を保障するために学校給食制度や生活保護制度が変容された」とする見解がある³²⁾。たしかに、そのような評価も可能である。しかし、教育的な給食実施が廃止されたわけではない。韓国学校給食法4条1項は「国家と地方自治団体は、良質の学校給食が安全に提供されるように行政的・財政的に支援するべきであり、栄養教育を通じた学生の正しい食生活管理能力培養と伝統食文化の継承・発展のために必要な施策を講じなければならない。」と定めており、学校給食の教育的側面の存在を正面から認めている。だとすれば、学校給食制度に生存権保障の側面が加わったと理解したほうが正確ではないだろうか。この理解に立てば、学校給食の目的を「教育を受ける権利の実現か生存権の実現か」といった二者択一的に考える必要はない。学校給食は、教育を受ける権利の実現にも、生存権の実現にも資するものであるといえる。

3-2 保健福祉家族部による支援³³⁾

保健福祉家族部による支援の概要をまとめる。学期中の中食支援とは別に、放学中に欠食となる児童の問題が深刻であるとの指摘がよせられたことから、1998年12月より、放学中中食支援事業が始められたが、保健福祉家族部予算が確保できなかったため、当初は教育部の予算によって実施された。その後、地域社会福祉安全網構築など政府の社会福祉拡

32) 株本前掲論文74頁。

33) 本節の記述は、『実態調査』、株本前掲論文およびチョン・ミョンオク前掲論文を参考にまとめた。

大のための政策の一環として、地方自治団体給食が2000年から実施されることになった。主管部処は、2004年教育人的資源部から保健福祉部に移管された。給食支援を受け取る児童数は、2003年14,553名、2004年55,675名、2005年250,000名へと急激に増加している。保健福祉部主体の給食は、2005年より、地方自治団体の事業へと移譲された。

(1) 支援対象³⁴⁾：原則として、児童福祉法2条に定める18歳未満の者である。ただし、18歳以上になっても、高等学校に在学中の者は給食を受け取ることができる。

具体的な選定基準については、次の5つの類型が提示されている。

- ①国民基礎生活保障受給者および次上位低所得家庭層のうち、給食支援を必要とする児童
- ②地域児童センターなど児童福祉プログラム利用中の、給食支援を必要とする児童
※ 社会福祉館などの給食支援基準は地域児童センター基準に基づく
- ③学期中に、学校給食費支援対象者になり、給食支援を必要とする児童
- ④学校教師、社会福祉士、里長・統長・班長など児童関連の民間関係者が推薦した児童の中で、家庭事情などにより、給食支援を必要とする児童
- ⑤そのほか、これに準ずる者で、市長・郡守・区長が必要であると判断した児童

保健福祉家族部は、2001年14,218名、2002年13,610名、2003年13,792名、2004年47,505名、2005年148,304名、2006年257,276名を支援している。⑤については、地方自治団体の社会福祉全担公務員によって、地域別に、または対象家族別に選定するため、一貫性を欠き、行政的混乱を増大させているという。

(2) 支援内容：児童給食支援業務は、優先支援対象児童の年齢、特に、初等学校以上の就学可否にともなう未就学児童給食と、就学児童給食とにわけて提供されている。

未就学児童給食とは、0歳児、幼児、学校外の障害児童などを対象として支援する給食である。該当児童の個人および家族特性と、地域特性を考慮して、朝食、中食、夕食と〔表1〕の給食区分のなかから選択して提供する。

就学児童給食とは、初等学校、中等学校、高等学校に通っている児童たちを対象として支援する給食である。支援時期（学期中の週の中、学期中の週末、公休日、休み中）と支援主体（教育科学技術部、教育庁・保健福祉家族部、地方自治団体・そのほか民間団体）にともなって、次の通り区分して提供される。

- ①学期中の週末・公休日中食支援：保健福祉家族部 地方自治団体
市・区教育費特別会計（教育庁と協議）
- ②朝・夕食の年中支援：保健福祉家族部 地方自治団体

34) (1)～(3)は、『実態調査』（2007）53頁以下による。

- ③休み中中食支援：保健福祉家族部 地方自治団体
- ④学期中中食支援：教育科学技術部 教育庁（学校）

担当者は、該当する児童の個人能力、家族特性、地域特性、例えば、児童および家族の炊事ならびに調理能力、父母の帰宅時間、同居家族の状況、地域社会の食事提供可能施設などを考慮して、最も適合的な類型を選択して提供する。このため、現金支給は不可能である。該当児童たちに提供されている給食の類型は、優先給食を受け取る人員数にしたがって、団体給食と個別給食とに区分されている。団体給食は、団体給食を行うことのできる非営利の民間施設数、学校給食施設貸与可否など、該当する地域社会の状況にしたがって、団体給食処給食と一般飲食店給食に区分される。個別給食は、該当児童と家族の個別状況によって、弁当配達、主・副食支援、食品券に区分される。現行では、児童給食類型は、全部で5種類であり、各類型別の長所と短所は、[表1]のとおりである。

団体給食（集団給食）の団体給食処給食は、地域児童センター（旧勉強部屋）、社会福祉館などを給食場所として拡大したため、給食支援対象児童はもちろんのこと、センターと福祉館のプログラムを同時に利用している児童たちにも給食が提供されている。

しかし、当該地域に給食支援施設のない場合がある。その場合は、給食支援方案を準備して支援する。担当公務員は、宗教および民間団体などを最大限活用して、給食処を指定し、運用する方案を探求することになる。例えば、休み中または学期中週末および公休日に、自然学習、コンピューター教室、キャンプなど特別活動プログラムを実施し、給食支援対象児童に参加してもらい、プログラムに団体給食処利用を組み込んで、給食を食べてもらうという方法を奨励するというようなものである。

一般飲食店給食は、地域社会有志などが積極的参加し、給食提供店を見つけることで実施可能になる。担当者は、当該飲食店を模範事業処および協力飲食店に指定するなどしてインセンティブを提供すると同時に、市・郡・区庁衛生課と民間飲食業協会など関連団体との指導監督ネットワークを構築して、一般飲食店の衛生・栄養管理を行う。

個別給食である弁当配達は、弁当配達自活動労事業、公共勤労事業などと連係して推進されている。主・副食支援とは、地域社会の該当児童個人と家族の生活状況に応じて、米、おかずなどを提供するものであり、地域社会内の割引店、農協（漁協）、食品業界、フードバンクなどを最大限活用する。食品券・パンなどの支援は、奥地、山間、僻地、過疎地域、都心周辺地域、農漁村地域などで、事実上給食実施が困難な状況である場合、この形をとる。食品券を通じての支援は、給食の基本趣旨が色あせないように、推進されなければならないとされる。やむなく食品券を使用する場合には、給食と関連のない物品が支給されることや、別の人が利用することがないように徹底し、事前管理と事後管理をしなければならないことになる。

児童給食支援担当者は、選定された児童と家族の欲求にもっとも適したものにあつらえて給食を提供するためには、個人別給食支援計画を樹立し、施行することが重要となる。給食支援計画表は、該当児童別に家族事情、給食類型、給食場所、担当公務員と自願奉仕

〔表1〕現在の児童給食支援事業の給食類型別長所と短所

区分		長所	短所
団体給食	団体給食処： 地域児童センター， 社会福祉館， 学校給食施設など (26.87%)	◇1食3000ウォン ◇児童と従事者の満足度高い ◇学習・情緒プログラムと並行 ◇食事直接指導，伝達容易 ◇あたたかいご飯，新鮮な衛生 管理（食べ物の腐敗，食中毒 予防）	○料理人力確保困難 （ボランティア人力依存） ○給食処箇所数の地域別偏差 ○給食時間遵守／児童サービス
	一般飲食店 (50.17%)	◇食券の一括（月1回）支給 ◇地理的接近性 ◇児童の飲食選好別選択	○メニューの制限（中食，麺食） ○低い単価の業者選定の困難 ○一回に2，3枚の食券使用
個別給食	弁当 (9.32%)	◇家庭に直接配達という便利性 ◇配達支援従事者の定期的訪問 による安否確認	○夏期期間の食中毒憂慮 ○冬の間は飲食店で取食 ○配達と児童帰宅の時間の相違 ○低い給食単価（配達容器費用付 加）により，栄養不足憂慮
	主・副食 (9.47%)	◇洞事務所から米・おかず一括 購入後一括支給 ◇児童と保護者の選好反映 ◇長期間保管，あつらえた料理 可能	○家族と小さい児童が調理するこ とができない場合，欠食憂慮 ○配送・取食がたやすい品目を中 心に選定，児童の選好未反映
	食品券 (4.04%)	◇児童と保護者の選好 ◇自由な選択 ◇調理能力がなくても，半人分 （半調理），一人分（完調理） の購入ならびに炊事可能	○生計給与の付加給与に転落 ○他の生活用品購入可能性（保護 者が他の用途専用を使うこと憂 慮） ○給食の効果性低下 （炊事・調理することができな い家族・児童の場合効果ゼロ）

〔出典〕『実態調査』58頁を筆者記，一部改変。

者（ボランティア）の電話番号，地域社会児童給食関連機関・施設・団体の担当者連絡席，該当児童の親戚・教師・友達・近所・教会の連絡先など，該当児童と家族が最大限活用できるような，公式，非公式の社会支援体制を包含したものでなければならない。

（3）財源³⁵⁾：保健福祉家族部の放学中・土曜日・公休日の地方自治団体給食（年185日）は，2005年から地方政府に委譲されたことから，地方自治団体の財政自立度の水準にともなう地域間格差を招くような財政体系となっている。例えば，光州広域市の場合，2006年

35) 『実態調査』68頁。

夏休み、給食支援児童数が、学期中19,000名から2,500名（学期中学校給食の25％）に急減した。ウルサン広域市の場合、学期中7,247名から、休み中4,800名に減少した。財政自立度がもっとも高いソウル特別市の場合は、就学児童に対して、休み中・土曜日・公休日昼食支援はもちろん、学期中にも、朝・夕食を年中支援するだけではなく、未就学児童には、朝・中・夕食を、1食平均3,000ウォン（カンナム区の場合4,000ウォン）を支援することになっている。年中の朝・夕食と、休み中の中食については、市費50％、区費50％に分けて負担しており、学期中の土曜日・公休日中食は、教育庁転入金で充当されている。

民間の児童給食関連組織の場合、政府よりも不安定であり、財政支援によって、計画的に、専門的な児童給食支援事業を執行することが難しくなる場合が明らかになっている。持続的な事例管理を行うことが難しくなるのみならず、サービスの効果までもが低下してしまう場合があるという。

4 韓国貧困層児童給食支援制度の課題

以上のように、韓国における給食支援は、学期中と休業期間中とで担当部署を変えて支援するという形を採っている。きめ細かい支援であると評価することも可能であるが、課題もすでに指摘されている。学校給食支援制度、児童給食支援制度の順でまとめる。

4-1 学校給食支援制度の課題

教育科学技術部が、学校給食支援制度の課題について、次の諸点を挙げている³⁶⁾。

第一に、学校給食に対する社会的認識の不足である。つまり、学校給食は教育的に必要であり、青少年の健康増進のために導入されたというよりは、教育に忙殺される家庭の家事支援あるいは便利をはかるという側面から、政策的に導入されたので、学校給食に対する社会的認識が不足しているということである。そのため、委託給食では業者へのいわゆる「丸投げ」がなされたり、利益優先のため衛生面がないがしろにされたりしている。

第二に、財源の問題である。財源が十分でないため、基本的な施設・設備が整えられないことや、人員を確保できないという状況がある。そして、財源不足は、保護者負担の過重に直結するのである。

第三に、給食安全に対する社会的基盤の脆弱さが挙げられる。食材料の安全な生産についても輸送システムについても安全性をいかに確保すべきかの検討が不十分である。また、個人の衛生意識も不足している。そして、食中毒事故の原因究明も不十分である。

第四に、学校給食業務の過重と指導・監督システムの不備である。学校給食は、衛生・栄養・食品、施設・設備、予算、人事管理など様々な要素が作用するシステムであるのに、さまざまな要望を管理できる専門的な労働力が不足している。また、効率的指導・監督のための指針も不足しており、担当労働力の教育・訓練も足りない。現在のところ、食中毒防止のため、2000年に優先的、緊急に『衛生管理指針書』（05. 1月、第2回改正版）が普及

36) 『総合対策』10-11頁。

している)を開発し、普及させた程度である。

4-2 児童給食支援制度の課題

児童給食支援制度については、韓国保健社会研究院が問題点を指摘している³⁷⁾。保健社会研究院は、(1)支援対象及び内容、(2)伝達体系、(3)財源の3点を指摘している。以下に紹介し、4-3で論点を整理する。

(1) 支援対象及び内容：第一に、支援対象に関しては、次の二点が挙げられる。まず、欠食原因について、「生計困難型欠食」だけに焦点が当てられている点である。すなわち、政府は、支援対象児童の欠食原因を、父母ならびに保護者の生計困難(貧困)のみにあることを前提としているのではないかということである。このような政府の偏狭な認識は、児童給食支援事業の実際の目標を、生計困難による欠食問題の解決だけに重点を置いて設定していることにつながる。担当公務員は、支援対象児童を、単純に国民基礎生活保障制度の延長線とらえて、国民基礎生活保障受給者の名簿に依存して消極的に選定して、これらの児童に食事を提供することだけに汲々としている。そのようにみると、欠食の多様な原因に関する、家族別地域別実態調査が、大部分の地方自治団体では、行政の便宜上から省略されてしまっているのである。次に、給食支援対象児童の選定基準が、曖昧である点である。特に、「そのほか、これに準ずる者で、市長・郡守・区長が必要であると判断した児童」とあるのは、選定基準は担当者の任意による選定を認めているともとれるため、恣意的な判断を可能としてしまっている。

第二に、支援内容に関しては、給食を必要とする児童と家族の実際的な日常生活状況を考慮して介入する現実的適合性を欠いているか、不足しているという点が挙げられる。例えば、給食支援対象児童は、英語と数学などの学習支援を望む欲求が高くあるが、大部分の現行給食は、学習支援プログラムとは断絶して提供されていることが明白である。おなじく、要求調査の結果、生計困難であるが調理が難しい高学年児童の場合、直接調理して食べる方法を選択することが明白であるのに、現行給食支援の60%は食品券、一般飲食店、主・副食、団体給食が提供されている。つまり、支援対象児童の要求と相反するサービスが提示されているわけである。特に、食品券の場合は、濫用の余地が多い。

(2) 伝達体系：次の五点が挙げられる。第一に、社会福祉全担公務員数が十分でないため、1人あたりの担当が150件以上であるなど、業務量がおおく、専門性発揮が容易でない状況がある。そのため、一家族の構成員としての児童の状況や、統合的な発達への理解が不足している。第二に、児童給食支援関連機能の重複である。特に、児童福祉法、零幼児保育法、青少年保護法、教育基本法など、児童給食関連法は、支援対象児童を重複して規定している。第三に、相互関連機関間のネットワークが構成されていない。たとえば、教育科学技術部教育庁の給食支援対象選定基準と保健福祉家族部および地方自治団体の給食支援対象選定基準が異なっており、混乱をまねいている。この結果、学期中の給食支援

37) 『実態調査』78-84頁。

児童数と放學中の給食支援児童数が異なっており、地域によっては、学期中には、中食を支援し、放學中には、放課後教室プログラムだけ支援することにし、学期中中食支援対象児童が、地方自治団体給食の支援対象からだけ、脱落するということがある。第四に、欠食児童を放任することに対して、司法的な制裁が弱い。多くの児童は、放任と放置によって、欠食、過食、不均衡な栄養素摂取などによる成長と発育問題などが発生してしまう。第五に、上意下達的、垂直的伝達体系と児童福祉と青少年福祉行政の重複可能性がある。中央集権的垂直構造の特性によって上意下達的な政策が構成されているため、対象者の欲求を反映しきれない。また、児童福祉業務と青少年福祉業務が、二元化していて、伝達が重複している。

(3) 財源：児童給食支援事業の費用負担に関する法的根拠について問題がある。児童福祉法31条に、費用補助の義務規定があるが、給食支援に関する中央政府の明文化された責任規定を発見することはできない。児童給食支援事業の財政に関して中央政府の責任性と公共性の不備が指摘できるとする所以である。ここから次のような諸問題が発生する。すなわち、地方政府の財政自立度によって、地域別格差と、給食支援制度の不安定、安定的な財源確保の不備による給食支援事業の連続性不足、政府の民間組織に対する非定期的支援による予算計画の適切性・時宜性の不備、人件費と給食施設費など給食運用費の非効率率の策定による専門性の低下、給食単価の制限による栄養不足、学校給食と地方自治団体給食の衡平性の不備などの発生を認めることができる。

4-3 小括

多くの問題が指摘されている。本稿では、生存権・教育を受ける権利規定と給食支援の関連を検討するという視点から整理し、検討点を抽出する。

第一に、学校給食の目的の問題である。高等学校給食が家事支援のために導入されたとされるが、では現在、学校給食をどのように理解すべきなのかという点を考察する必要がある。この点は欠食児童の定義にも関係する問題である。給食の理解の仕方によって、欠食児童の支援範囲がおのずと異なってくるからである。第二に、学校給食支援制度と義務教育無償との関連である。憲法との関連は当然検討されなければならない。第三に、児童給食支援制度と憲法、特に「人間らしい生活を営む権利」との関連である。これは、支援対象と内容(4-2(1))に関わる。支援対象となる欠食児童の定義とその支援内容は、「人間らしい生活を営む権利」の問題であるし、この権利を実現する国の義務の問題にもつながる。第四に、学校給食支援制度と児童給食支援制度との関連である。スローガンの言えば、教育と福祉の交錯について論じることになる。第二、第三の論点を検討した結論をつきあわせていきたい。

このほか、財源問題に伴う地域格差の問題や専担公務員の問題など、多くの問題がある。これらの問題については、地域レベルでの取り組みを検討した別稿を予定しているのでそちらに譲るが、現在のところ、次のように考えている。地域格差の問題について、最低限度の就学費は、地域によって異なることはあり得るとしても、ある程度客観的に確定する

ことは可能である。にもかかわらず、地域格差が存在することによって子どもの教育条件が整わないという事態には問題がある。就学費保障の実施を地方自治団体が行うとしても、最低限度の就学費保障が実現されているかをチェックし、実効性を保持していくのは国の役割といえる。給食支援についても、地方自治団体の事業とするのはあり得る。しかし国の財政措置がないために事業が行き詰まったり、地域格差が拡大してしまったりしては、給食の意味が没却されてしまう。地方自治団体の就学支援政策に関する財政措置については、国の直接的保障が求められる。専担公務員の問題については、仕事の軽減、質の向上等の諸点に取り組む必要がある点を指摘しておく。

5 若干の検討

韓国の児童給食支援制度をめぐることは、給食支援における中央政府の責任履行が求められるという状況になっている。そしてさまざまな課題を有していることがわかった。日本との比較を交えながら、若干の検討を加えたい。学校給食の目的、学校給食と義務教育無償との関連、児童給食支援制度と人間らしい生活を営む権利との関連、の順に検討する。

5-1 学校給食の目的

学校給食の目的について検討する。これまでの歴史からみれば、栄養補給としての学校給食に教育給食の役割が付け加わり、それが前面にでた時期があったが、99年に貧困層への学校給食支援が規定されたために、現在では、栄養給食＝栄養改善としての側面（福祉的側面と呼ぶこととする）がふたたび注目されていると見るのが妥当な見方であるといえる。つまり、栄養給食から教育的給食へと変遷したといっても、福祉的側面が消滅するわけではなく、この側面が背後に退いて、教育給食の側面（教育的側面と呼ぶ）が注目されることになったにすぎないということである。

学校給食には福祉的側面と教育的側面とがあるという点に関連して、次の点も指摘しておきたい。つまり、これらの二側面のうち、どちらを重視するかによって、中央政府の役割を重視するのか、地方自治団体の役割を重視するのが決まるということである。教育的側面が強調されればされるほど、学校現場の裁量に委ねられる場面が多くなるため、地方自治団体の役割が重視される。他方、貧困問題への対応については、地方自治団体による対応では限界があり、国家の役割が重要視されることになり、福祉的側面が重視されることになる。学校給食は、このように、国家と地方自治団体との「バランス」の上に運用されていくものである。財政措置については、全額かどうかは別として、国の直接的保障が求められる。

学校給食の二側面の存在は、日本の場合にも該当する。2008年に学校給食法が改正され、学校給食の目的が、「食育の推進」を図る目的に変わったというが³⁸⁾、学校給食の目的が

38) 文部科学省スポーツ・学校健康教育課「学校給食法の改正」文部科学時報2008年8月号32頁。ただし、井上恵嗣「学校給食法の精神は変わらず～学校給食法の改正について～」食育フォーラム2008年10月号10頁は、学校給食法は、改正前も教育目的を掲げていたので、学校給食の目的が変わった

食育の推進とされた後も、学校給食法の低所得世帯支援規定は残された。低所得世帯への支援を行う学校給食実施者に、国は財政的支援を行うという仕組みはそのまま残されているのである。食育という目的から、低所得世帯への国の財政的支援の必要性を直接導くことはできない。「学校給食の目的は食育にある」などと、単線的に理解するのは適切でない。学校給食には福祉的側面もあり、二つの側面を有している。

5-2 義務教育無償と学校給食支援制度

学校給食が二つの側面を有しているということは、憲法との関連でも考察しなければならない点が生じる。義務教育無償との関連である。韓国憲法における義務教育無償の議論を考察し、日本の議論と比較・検討する。韓国憲法学説は日本の学説と似通っている部分があるが、日本と異なる帰結をみせているところがあり、この点注目に値する。

韓国憲法31条1項は「すべて国民は、能力に応じて、均等に教育を受ける権利を有する。」として、児童の教育を受ける権利を定める。ここでいう教育を受ける権利とは、修学権（学習権）と捉えられる³⁹⁾。同条2項は「すべて国民は、その保護する子女に、少なくとも初等教育および法律が定める教育を受けさせる義務を負う。」として保護者の義務を定める。子どもの学習権と保護者の教育の義務を具体的に実現するために、同条3項は「義務教育は、これを無償とする。」として、義務教育無償を定めている。

義務教育無償の範囲については、三つの説がある。無償の範囲は法律の定めるところに従うとする無償範囲法定説、授業のみ免除されるとする授業料免除説、授業料だけでなく、学用品や給食費まで無償とすべしとする就学必需費無償説である。学説は、「就学必需費無償説が多数説であり、妥当である。……国家は、財政の許す限り、教科書とその他の教材、そして給食費までも、無償としなければならない」⁴⁰⁾とする説が有力である。国家は可能な限り最大の配慮をして、保護者の負担軽減をはからなければならないのである⁴¹⁾。なぜ義務教育の無償が要請されるのかというと、国民に教育の義務を課した以上、国家は被教育者の便宜を図らなければならない義務があり、それは質だけでなく、経済的に困窮

わけではないとする。この点に関し、藤澤宏樹「学校給食法の目的転換への懸念——1950年代の国会審議を手がかりに——」子どものための学校事務101（2008）52頁は、学校給食法の栄養改善の目的について、すべての子どもに栄養を行き渡らせるという意味での「栄養改善」理念の重要性を指摘している。

39) 金哲洙『第19全訂新版憲法學概論』（2007）973頁。金哲洙は韓国を代表する憲法学者の一人である。金哲洙については、鈴木敬夫訳・紹介「金哲洙（Kim Tscholsu）：法における人間の尊厳と価値——現代韓国法哲学及び憲法学の一側面」法学研究（北海学園大学）16巻2号（1980）305頁、同『現代韓国の基本権論』（1985）271頁。

40) 權寧星『改訂版憲法學原論』（2007）655頁。權寧星もまた韓国の代表的憲法学者の一人である。鈴木敬夫訳・紹介「現代韓国における憲法論2——權寧星（Young Sung Kwon）：『憲法解釈学の方法論に関する研究』（1975）」法学研究（北海学園大学）18巻1号（1982）181頁。同旨、成樂寅『憲法学第9版』（2009）694頁。

41) ただし、義務教育実施の経費は、中央政府のみが負う必要はなく、地方自治団体も相応の負担をする。金哲洙前掲書977頁。

している保護者の教育義務履行を可能としなければならないので、ここから義務教育無償が必要となる。この必要性を根拠として、韓国憲法は義務教育無償を原則として規定している⁴²⁾。

このような学説の理解を学校給食費にあてはめると、次のようになる。就学費負担能力のない児童については、就学費は無償とするのが憲法の規範的要請である。学校給食費は、就学費の一部であり、就学に際して不可欠な費用であるから、就学費負担能力のない児童について、給食費無償が要請されるのは、憲法上当然のことである。したがって、韓国憲法31条3項は、就学必需費無償の実現を要請しており、そこから就学に必要な費用の一つであるところの学校給食費の無償化を要請している、ここまではいえる。学校給食費の無償は、憲法の規範的要請である。また、教育の質の維持という観点から、貧困層以外の層の給食費無償も憲法は要請している。だとすると、韓国の学校給食支援制度は、学校給食無償に至る一段階と位置づけることができよう。

ここで、学校給食支援制度と児童給食支援制度とについて、憲法上の根拠を截然と分けることは、不自然なのではないかとの疑問がありうる。どちらも児童の食を保障しようとする点で変わりがないからである。この点は児童給食支援制度の問題を検討した後、5であらためて触れる。ここでは、学校給食費無償は、義務教育無償の要請だけではなく、人間らしい生活を営む権利からの要請でもあるとの私見のみ示しておく。

日本ではどうか。日本国憲法は、26条2項で、義務教育の無償を定めている。義務教育無償の範囲については、教育の対価たる授業料の無償を定めたと解する授業料無償説、義務教育に関する限り、授業料のほか教科書代金、教材費、学用品等、就学に必要な一切の費用の無償を定めたとする就学必需費無償説がある。今日では、授業料無償説が通説・判例である⁴³⁾。

授業料無償説は、授業料のみ無償であるとするものの、授業料以外に無償の範囲を広げることがむしろ望ましいとしており、立法政策によって解決すべき事柄であるとの考えが示されている。そして、あらゆる教育費一切が無償とまではいえないにしても、少なくとも義務教育に関して、保護者に応分以上の負担をかけさせないという趣旨を含んでいとする⁴⁴⁾。このように、授業料無償説が、授業料の無償のみを述べているのではなく、保護者の負担軽減の趣旨も含んでいることからすれば、憲法は、経済的に困窮している世帯に対して、就学費への配慮を要求しているものといえる。したがって、経済的困窮世帯については、就学費用への配慮が要請されるし、費用の一部である給食費の支援が要請されることになる。就学費用の支払能力のない世帯については、就学費用を無償とすることになるし、給食費も無償となると考えられる。

以上、韓国と日本の義務教育無償をめぐる議論をまとめた。ここから次のことがいえる。すなわち、義務教育無償の範囲について、就学必需費無償説、授業料無償説のどちらをと

42) 金哲洙前掲書975頁。

43) 最大判1964年2月26日民集18巻2号343頁。

44) 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法I（第4版）』（2007）495頁（野中執筆）。

ったとしても、低所得世帯の子どもへの就学費の無償化は憲法の規範的要請とされ、就学に必要な費用の一部である給食費への無償化は憲法の規範的要請とされるということである。しかし、すべての子どもの給食費無償については、就学必需費無償説からは当然の帰結として導きだすことができるが、授業料無償説から直接導きだすことは困難である。

この点について、日本に「学校給食は、子どもの体の成長やバランスのとれた食事を教えるなどの意味で、『授業』とは一応異なるが、それ自体が教育の一環であると理解できる。26条2項は、どの説にたっても（就学必需費無償説、授業料無償説をさす―引用者注）、学校給食の『無償』を要請していると解することができるのではないか」⁴⁵⁾との見解がある。しかし、本稿の検討からは、どちらの説にたっても、低所得世帯の学校給食費無償までがいえるにすぎないということになる。とはいうものの、少なくとも、低所得世帯の学校給食費無償は憲法上の要請である、ここまではいえるのではないか。そしてこのことは、授業料以外の費用を無償化する可能性の糸口の一つとなるのではないか。さらに、教育を受ける権利の社会権的側面が機能しうることを示す糸口の一つともなりうるのではないかと思われる。

以下、今後の検討課題を示す。まず、本稿では学校給食費をとりあげたが、保護者負担に属する費用と公費負担とすべき費用の区別と基準を憲法解釈論として提示することである⁴⁶⁾。授業以外の費用を無償化する可能性について、さらに検討をかさねたい。

次に、憲法が義務教育無償を明記していることから、保護者は就学費用を要求する権利（就学援助請求権）を導きだすことが可能であるとする小川政亮の見解の検討である。この見解いわく、「義務教育段階の教育については、教育を受ける権利の主体たる子女がその権利実現に協力すべき保護者の経済的状态によってその権利実現を阻まれることがあってはならず、かつ、子女に法律の定めるところによって一定の普通教育を受けさせることを保護者に義務づける以上、そのことによって経済的負担を課することとならぬよう義務教育無償の原則が法律の留保なしに憲法上で直接に明記されていることからして、保護者としてはその義務の履行が、したがって子女の教育権の実現が自らの経済的事情で妨げられないよう費用補償を要求する権利を有すると考うべき」⁴⁷⁾とする。

小川の見解を、本稿の検討に関連づけると、教育を受ける権利の社会権的側面の要請の解明、義務教育無償の原則から直接費用補償を要求する権利が導きだせるのか、などの諸点が検討点として挙げられる。韓国学校給食支援制度においては、国および地方自治団体の責任あるいは義務が強く意識されているため、教育を受ける権利、特にその社会権的側面についての言及が少ない。これら諸点の検討は他日を期したい。

45) 石埼学・笹沼弘志・押久保倫夫『リアル憲法学』（2009）155頁（石埼執筆）。

46) 杉原泰雄『新版体系憲法事典』（2008）639頁（今野健一執筆）。

47) 小川政亮「社会保障と教育権」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集4』（2007）247頁（論文初出は1974）。

5-3 人間らしい生活を営む権利と児童給食支援制度

韓国における人間らしい生活を営む権利（生存権）論を紹介しながら、児童給食支援制度にかんする憲法上の問題を検討する⁴⁸⁾。具体的には、児童給食支援制度は、憲法の規範的要請であるか、あるとすればどの条文を根拠とするのか、という問題である。

韓国憲法34条1項「すべて国民は、人間らしい生活を営む権利を有する」とさだめる。人間らしい生活を営む権利からは、人間の尊厳にふさわしい生活に必要な「最低限度の物質的生活」の維持に必要な給付を求める権利を導きだすことができる。しかし、その実現は立法を俟たなければならず、具体的には国家が財政状況等の諸状況を総合的に勘案し、法律を通じて具体化されてはじめて法律上の権利となる（抽象的権利）。

同条2項は「国は、社会保障および社会福祉の増進に努める義務を負う」とする。この規定は、各国民の最低限度の生活を保障する義務を国家が有するというを示し、国家は、この目的達成のために必要な措置をとる責任を有するという意味である。そして、国家が国民一般に対して概括的に健康で文化的な最低限度の生活を維持する責任を有することについて、個々の国民が国家に対して具体的請求権を有することを意味する。この権利は、法的権利である。

国家は国民の人間らしい生活を保障するため、社会保障、社会福祉の推進に努力する義務がある。この義務を実現するため、社会保障基本法が基本理念として「社会保障はすべての国民が人間らしい生活を営むことができるように最低生活を保障し、国民個々人の生活の水準を向上させることができるように、制度と与件をつくらなければならない、その施行にあたっては、衡平と公立の調和を期し、福祉社会を実現できるようにすること」と規定している。すべての国民は、社会保障に関する関係法令の規定するところにより、社会保障の給付を受ける権利を有する。社会保障受給権である。国家は、すべての国民が健康で文化的な生活を維持することが出来るように、社会保障給付水準の向上に努力しなければならない。

韓国憲法34条4項は、「国家は、老人と青少年の福祉向上のための政策を実施する義務を有する」として、生活能力のない国民（青少年）に対する国家の保護義務と高齢者・社会的弱者に対する福祉推進義務を定める。この規定に拠って、国民基礎生活保障法は、生活困難な者に必要な給付をなし、これらの人々の最低生活を保障し、自活を助成する目的で、生計費の他にも、受給者の必要に応じて、住居・医療・教育・出産ならびに自活給付を行う規定を有し、その給付水準は、「健康で文化的な最低生活」を維持することのできるものでなければならない。

さらに、韓国憲法36条も考慮に入れる必要がある。同条1項は「婚姻および家族生活は、個人の尊厳および両性の平等を基礎として成立・維持されなければならないし、国は、これを保障する」とし、同2項は「国は、母性の保護のために努めなければならない」とする。家庭生活の保護、母性の保護という立場からも、児童・青少年保護の必要性を導くこ

48) 韓国の理論状況については、金哲洙前掲書938-965頁、權寧星前掲書629-650頁参照。

とができる⁴⁹⁾。

児童福祉法は、韓国憲法34条および36条に根拠を持っているといえる。そして、児童福祉法3条1項が「児童は、自身または両親の性別、年齢、宗教、社会的身分、財産、障害の有無、出生地域、人種などによるいかなる種類の差別も受けずに育たなければならない」と基本理念を定めている。同条2項は家庭環境の重要性を定める。「児童は、完全で調和のとれた人格発達のために、安定した家庭環境で幸せに育たなければならない」。同条3項は「児童に関するすべての活動において、児童の利益が最優先的に考慮されなければならない」として児童福祉立法の政策指針を明示している。ここにも家庭環境の保護の規定がある。また、児童の利益最優先規定の存在という特徴を見ることができる。

韓国の人間らしい生活を営む権利論をまとめると次のようになる。34条1項で定められた国民の人間らしい生活を営む権利を実現するため、国家には社会保障・社会福祉増進義務があり（34条2項）、この国家の義務を詳細に示しているのが34条4項である。そして、社会保障基本法が基本理念を定め、この理念を具体化する法律として、国民基礎生活保障法、児童福祉法が定められるということになる。児童福祉法は、34条のみを根拠とするものではなく、36条をも根拠とする。その基本理念は、児童の発達、安定した家庭環境の確保と児童の利益最優先というものである。

これを給食支援の脈絡に展開してみる。欠食児童の定義には、生計困難型だけでなく、調理困難型も含まれている。生計困難型の欠食児童については物質的な生活の保障、すなわち食の保障を給食により実現しようとするものである。他方、調理困難型の欠食児童については、給食支援によって、物質的な生活保障のみならず、安定した家庭環境も実現しようとしているのである。このように見ると、児童給食支援制度は、児童福祉法の理念であるところの、児童の安定した家庭環境の確保、児童の発達保障の実現に資するものであり、憲法の規範的要請に応えうるものであるということになる。

それでは、ここから、日本法への示唆を得ることは可能だろうか。日本には長期休暇中・公休日の給食支援制度が存在しないため、この議論を直接日本に持ち込むということにはできない。また、給食支援制度をそのまま日本に持ち込む必要性というものも感じない。しかし、「夏休みになると体重が減る子がいる。行事や試験等で給食がないと、コンビニ弁当や菓子パンの子もいるけれども、昼食を食べられない子がいる」⁵⁰⁾という状況が、日本にも存在している。このような状況の解決策を検討するにあたり、韓国の、食を支援することによって、栄養改善ばかりでなく、安定した家庭環境の実現をもはかるという、いわば欲張ったアプローチは、十分参考になるものと思われる。また、憲法上の論点については、日本国憲法25条2項は「すべての生活部面について」の国の配慮、つまり、衣食住その他の生活のあらゆる面への配慮を要求している⁵¹⁾。したがって、食の保障という論点を設定することが可能である。ただし、本稿では、食の保障の憲法学的意味といっ

49) 金哲洙前掲書1032頁。金哲洙は、児童福祉法の説明を憲法36条の項目内に置いている。

50) 子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』（2009）81頁（竹山トシエ執筆）。

51) 渋谷秀樹『憲法』（2007）261頁。

た論点を取り扱う用意はない。ここでは、論点の設定自体は可能であるということを指摘するにとどめる。

5-4 教育と福祉の交錯～小括にかえて

以上の検討から得られた結論を示す。学校給食支援制度と憲法との関連については、義務教育費無償の範囲を、就学必需費無償説、授業料無償説のどちらをとったとしても、低所得世帯の子どもへの就学費の配慮ないし無償化は憲法上の要請とされ、就学に必要な費用の一部である給食費への配慮ないし無償化は憲法上の要請とされることを示した。児童給食支援制度については、困窮している児童の食の保障は憲法上の要請であるとした。

しかし、ここで一つの疑問がある。学期中の学校給食支援は教育を受ける権利の問題で、休暇中の給食支援は人間らしい生活を営む権利の問題と截然と分けることができるのか、という点である。食事を支援しているということには変わりないのである。この点については次のように考える。長期休暇中・公休日の児童給食については、韓国憲法31条の要請としておいて問題ないが、学校給食については、まず、同憲法31条から広く児童の食の保障の要請が導きだされ、次に、そこに重畳する形で、同憲法34条にいう、就学支援における給食費支援の要請があると考えられる。この点に関しては、日本でも同様のことがいえるのではないか。就学費の問題は、教育を受ける権利の問題のみに限定される必要はなく、生存権の問題でもあると考えられるということである。

お わ り に

本稿では、韓国における貧困層児童給食支援制度の展開と現状をおいかけたうえで、憲法上の論点について検討した。そして、学校給食支援制度については、低所得世帯の就学費無償は憲法の規範的要請であり、就学費の一部である給食費もまた無償が要請されることを示した。貧困層児童給食支援制度については、就学費無償の問題でもあり、最低生活保障の問題でもある、つまり、憲法でいえば、生存権と教育を受ける権利の双方の規定からの規範的要請であることを示した。しかし残された課題も多い。三点挙げておく。

第一に、本稿で示した憲法の規範的要請の射程である。本稿では、低所得世帯の就学費無償は憲法上の要請としたが、その範囲を広げることができるのかどうか、できるとすればどのような理論が必要とされるのか。今後の課題である。そしてそこから、教育を受ける権利の社会権的側面の検討、さらに、食を保障することの憲法学的意味の検討へとつなげていければと考えている。第二に、地域レベルでの現状の検討である。韓国の児童給食支援制度は、地方自治団体の事業であることから、地域レベルの検討が不可欠である⁵²⁾。また、義務教育への国家の関与のあり方、役割を検討するにあたっては、地域の現状を見る必要があるだろう。地域の動向を追う予定である。第三に、就学支援の制度設計をどの

52) 社会福祉の日韓比較研究の視点として、地域レベルの比較が求められるとする指摘として、小松理佐子「社会福祉制度・政策の日韓比較」野口定久編『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』（2006）181頁。

ように構想するかという点が挙げられる。韓国憲法の解釈論では就学必需費無償が通説であるが、実際には給食費は有償であり、その他の負担もある。現実とのギャップがあまりにも大きい。日本でも、授業料無償説は無償の範囲を広げるについて否定していないにもかかわらず、教科書をのぞき、広がりは見られない。憲法の規範的要請を検討しながら、考察していく必要がある。

本稿は、韓国の給食支援制度の現状を跡づけることに追われすぎたかもしれない。しかし、日本の就学援助制度のあり方を考えるにあたり、韓国の制度は参照に値するものであるということはいえる。今後も韓国の動向を注視したい。

【付記】奥田聡先生には、学内業務等さまざまな場面で大変お世話になりました。衷心よりご冥福をお祈り申し上げます。