

論文要旨

現代中国学校給食制度に関する研究

—その法制と実態の分析を中心に—

張 磊

広島大学大学院教育学研究科

## 序章 研究の目的・方法及び先行研究の検討

本研究は、中国における学校給食制度の発展過程を辿りながら同国の学校給食に関する法制度を整理・検討した上で、地域レベルにおける学校給食の現状把握を通して中国学校給食制度の特質と意義及び課題を明らかにすることを目的としています。

周知のように、中国は1978年に改革開放経済政策を導入しました。この経済政策により、中国の経済は急速に発展し、様々な領域に大きな変化が生じました。都市部を中心に富裕層が多く出現するようになった一方で、都市部と農村部における経済発展の格差は拡大しました。この経済発展の格差は、国民、特に児童生徒の栄養・健康の状態、さらに教育状況にも色濃く影響を与えました。都市部においては、偏った栄養摂取等児童生徒の食生活の乱れや肥満傾向等が年々増加しています。その一方で、農村部においては、特に貧困地区の子供たちが一日三食を取ることもできず、十分な栄養を摂取できないという深刻な問題が広範囲にわたって存在しています。これらは、当該地域経済の実状によって引き起こされており、児童生徒の栄養状況や教育状況の均衡的な発展に大きな制約を与える要因ともなっています。

こうした状況の中、中国では、児童生徒の食事を改善し、栄養バランスを整えるための手段として、1980年代より、小・中学校における学校給食の提供が一部の地域で実施されはじめました。しかし、この時期の学校給食は、まだ国レベルの政策によるものではなく、それぞれの地域の状況に応じて独自に実施されている状態に留まっていました。その後、児童生徒の健康状況の改善に向けた各種関連法令の制定が漸次実施され、児童生徒の栄養状況は一部改善されたものの、全国的にみた場合、学校給食の実施率は極めて低く、特に、農村部の学校給食の実施状況は皆無でありました。

そのため、かかる現状を打開する方策の一つとして、中国政府は、先ず学校給食の実施条件が整っていた都市部から学校給食の実施を漸次すすめ、それがある程度進展した後に残りの都市部に対して学校給食を独自に実施させる施策を展開しました。そして、このような都市部での施策展開後、第二段階として貧困状況が劣悪な農村部を対象に中央政府主導の試行区を設け実験的に学校給食を普及させ、都市部及び農村部の双方で学校給食の実施率を漸次上げていき、最終的に全国遍く学校給食を普及させようとする独特な学校給食制度を運用・展開してきています。しかしながら、このような中国の学校給食制度の実施・展開に際しては、未だ多くの課題が内包されたままであります。そこで、本研究では、かかる中国の学校給食制度が具体的にどのようなプロセスを経て成立してきているのかを丁寧に追跡しながら、その法制と実態を詳細に分析して、前述の研究目的に接近してゆきます。

先行研究の検討については、①中国国内における研究、②日本国内における研究に大別されます。これらの先行研究は、総じて中国の学校給食の成立過程および現状の特定側面を把握する上では一定程度参考になるものの、国内外の背景状況を考慮しつつ歴史的、体系的に考察した研究に欠けており、その法制と実態の両面から総合的に分析した本格的な

研究は管見の限り見当たりません。

## 第一章 中国における学校給食制度の胎動 —1980年代の萌芽的状况—

1980年代の中国学校給食制度の胎動時期において、国際的及び国内的な背景のもとで同制度の成立に向けてどのような動きがあったのか、その具体像を明らかにし、内包する意義と課題を検討しました。

第二次世界大戦後、社会変動に伴って思想や価値観が転換しつつ、基本的人権や人間の尊厳・価値などが再認識されました。特に注目されるのは、1978年にWHOとユニセフは、健康を基本的人権の一つとする考えに基づき、「2000年までにすべての人に健康を」をスローガンに、発展途上国を中心にその実現を図る戦略として「アルマ・アタ宣言」を採択したことであります。「アルマ・アタ宣言」は、プライマリ・ヘルス・ケアを通じてすべての人に健康を保障しようとする国際宣言として、世界の各国に大きな影響を与えました。

こうした状況の中で、中国での学校給食の提唱者であり、著名な栄養学者である于若木は、児童生徒の健康を保障するため、1989年に衛生部や国家教育委員会などの協力の下、衛生部の第59号文件で「中国学生栄養促進会」を創設しました。さらに、この「促進会」は「アルマ・アタ宣言」を踏まえて「児童生徒保護プログラム」を作成しました。この児童生徒プログラムは1991年から2000年の間に、①栄養と飲食・衛生教育、②児童生徒栄養調査と監査、③学校給食の実践、④伝染病の予防、⑤健康に良い衛生環境を整える、という5つの施策を実施することを計画していました。まさにこの時期は中国の学校給食制度の胎動期と言えます。

## 第二章 学校給食制度の創設に向けた各種法令の整備

### —1990年代関係法令の分析を中心に—

1978年に「アルマ・アタ宣言」を制定した後、中国政府はより広い範囲で国民、児童生徒の保障を推進するために、1990年11月に「2000年予防保健戦略目標」を完成させたのであります。この「2000年予防保健戦略目標」は、「健康権」を保障する中国におけるアクションプランであり、法的拘束力を伴います。1991年に「児童生徒保護プログラム」は、衛生部と教育部による「2000年予防保健戦略目標」に追加して組み込まれ、政府の各行政部門によって遂行されることが定められ、政府による学校給食への明確な関与をあらわすものとして大いに注目されるものであります。

このような状況を踏まえ、「2000年予防保健戦略目標」が制定された後、中国の学校給食では、政府が児童生徒の健康状態を一層重視するようになり、1990年代から國務院「九十年代中国食物構造改革と発展綱要」(1993)をはじめ、一連の法令が相次いで出され、児童生徒の栄養状況の改善や学校給食の導入を本格的に視野に入れた姿勢が鮮明に打ち出されてきたのであります。

従って、1990年代は、中国学校給食制度の整備期ととらえることができ、この時期にお

いてようやく学校給食制度の本格的実施に向けた、環境がほぼ整備されたと言えましょう。

### 第三章 都市部における学校給食の法制と実態

#### －2001年「学校給食推進に関する指導意見」とその運用－

前章の流れを踏まえ、国家経済貿易委員会、教育部及び衛生部によって、2001年に示された「学校給食の推進に関する指導意見」は、都市部を中心とした学校給食の本格的な普及に国として取り組むことを明文化したものであります。この「指導意見」は、学校給食を児童の栄養状況や健康状況の改善といった側面からだけでなく、「国家による教育事業」として明確に位置づけている点が特に注目されます。加えて、学校給食が食品加工業の健全な発展にも寄与するものであると捉えることや、学校給食を担う専門家の配置を求めること等を明記されました。ただし、同「指導意見」にみる学校給食は、「科教興国」の一環とされ、「国家による教育事業の一部」として規定されているにもかかわらず、その運営に必要な諸経費は国によって負担されず、地方の各都市が独自に負担することが求められています。そのため、学校給食の実施地域については、財政能力の高い大都市でしか実施できないという課題が残されたままであります。換言すれば、中小都市をはじめ、経済発展の遅れた農村部での学校給食の実施については、この段階では事実上困難な状況であったのです。

また、中国の都市部における学校給食の運用実態を明らかにするため、2015年9月に、著者は大都市である北京市や地方都市である南昌市の学校給食の実施現状を訪問調査により入手したデータに基づき分析しました。

まず、大都市である北京市では、中央政府の指示に従って、市政府は全力で学校給食を発展させ、豊かな財政状況のもと、栄養や教育の両側面から力を入れています。しかし、北京市では、市の財政により学校給食の発展を確保するために食堂は建設するものの、実際の学校給食の運営や施設管理などの経費は各学校が負担している現状にあります。また、地方都市である南昌市では、学校給食の実施は大都市の北京市ほど発展していませんが、実施可能な範囲内でさまざまな取り組みが行われています。しかし、学校給食の運営については、国からも地方政府からも財政的な援助を受けていない状況です。さらに、北京市でも南昌市でも、学校給食の管理・指導に関しては、学校給食専門家である栄養士はほぼ配置されていません。中国の学校給食の理念である「健康権」を保障するため、大都市でも地方都市部でもよりよい給食の環境を整え、栄養も教育も実現する給食を提供できるよう努力しなければなりません。

### 第四章 農村部における学校給食の法制と実態

#### －2011年「農村義務教育段階の児童生徒栄養改善計画」とその運用－

都市部を中心とする学校給食法令である「指導意見」を制定した10年後の2011年、国務院は、ようやく「農村義務教育段階の児童生徒栄養改善計画」を制定し、年間総額160

億元（約 2400 億円）の栄養補助費を、中西部 22 の省の 699 県における児童生徒約 2,600 万人を対象として、毎日 1 人につき 3 元を投入することとしました。同「栄養計画」は、都市部と農村部の間にみられる児童生徒の栄養状況の格差を是正し、義務教育の均衡的な発展を推進する観点から実施されている中央政府主導の総合プロジェクトであります。しかし、今回の「栄養計画」にしても、その実施と監視の具体的責任を負うのはやはり地方政府であり、多くの県は、国から支給される児童生徒 1 人当たり 1 日 3 元の補助金を食堂の建設や物流コスト、さらには人件費などにも支出しており、子どもに届く実際の金額は支給の 3 元より少なく、学校給食の質は十分保障されず、定められた摂取基準を満たせていないといった実態が新聞等においても報道されています。

また、中国農村部における学校給食の現状や問題点を把握し、その改善・充実に資するため、①2014 年、2015 年に中国政府が北京で開催した「学校給食交流会」において収集した最新資料の分析、②学校給食推進に携わる中央政府や地方政府（江西省・遼寧省）を対象とした現地調査の分析を行いました。

第一に、学校給食の国試行区である江西省の実態調査の分析からは、まず、中国政府は学校給食の実施に関しては、地方政府が自らの実情により、独自の判断で給食を実施し、中央政府が期待した給食の姿とは異なり、自分なりの方法で学校給食を維持することを認めることを意味しています。また、近年は中央政府から国試行区への学校給食補助金や食堂建設・改修など様々な財政的な援助は、実際の学校給食実施経費を十分満たしていません。さらに、財政状況が極めて厳しく、教職員も不足している農村部貧困地区学校の日常の学校教育活動に結果として負の影響を及ぼしている状況もあり、学校給食を学校教育活動の一環として十分に行うことができるように措置することは焦眉の課題と言えるでしょう。

第二に、学校給食の地方試行区である遼寧省の実態調査の分析から、国試行区を設定されていない地方政府の遼寧省が独自で学校給食の運営に関する諸事項や経費をすべて負担することは現実的には不可能であることが判明しました。そのため、同省は省内の市や県、さらに保護者と協力して共同で経費負担することになっていました。第三に、中国農村部学校給食の直面する最大課題は、学校給食を展開する国試行区ですら未だにすべての児童生徒に給食を提供し得ていないこととあります。

## 終章 現代中国における学校給食制度の特質と意義と課題

### 1 特質及び意義

中国の学校給食制度が、国内外の背景的状况を受け、単に栄養の改善に止まらず幅広く国民の「健康権」保障を通して健康格差の是正を図る制度として創設されている点は、まさに同国学校給食制度の最大の特質であり意義でありましょう。また、中国の学校給食制度は、教育事業の一環として中央政府により明確に位置づけられたものであり、特に経済的發展に遅れが見られる農村部では「教育を受ける権利」を保障するものとして学校給食

の実施が強く目指され、中央政府・地方政府関係機関相互の連携協力体制を実現させた点も同制度の特質であり意義の一つであります。次に、中国の学校給食制度は、まず都市部における同制度の実施から始まり、その後農村部における実施へと「二元的かつ時間差的な手法」で展開されてきた点も同国学校給食制度の大きな特質の一つであります。経済格差の著しい農村部に対する中央政府からの資金援助が近年拡大傾向にある点も、中国政府が格差問題解消に向けて本格的に取り組もうとしている姿勢の現れとして一定評価することができます。さらに、中国の学校給食制度では、本格実施の前に特定の「試行区」を定め、事業の妥当性を検討する実証実験が行われた上で、全国への展開を図ろうとする「戦略性」が見て取れます。加えて、中国の学校給食制度の胎動期に、著名な栄養学者であった「于若木」が学校給食制度の発展に大きな役割を果たしていった点は重要であり、その貢献も中国学校給食制度の展開上、看過し難い特質の一つであります。そして最後に、中国の学校給食制度は、子供の健康権保障を一義的な目的とするものの、同時に「科教興国」政策の一環として国家的発展への貢献が強く意識された側面を内在している点があげられます。

## 2 課題

前述したように、学校給食は明確に教育事業として中国政府から位置づけられているものの、実際の現地調査により、現実には多くの学校給食の実施地域、特に経済の発展が遅れた農村部地域では、未だに栄養的な側面にのみ限定されたレベルに止まり、その教育的な側面が十分に認識されていない状況にあります。この点は極めて大きな問題であり、早急に解決されるべき課題です。

次に、独自に学校給食を実施している都市部や、国からの援助を受けて学校給食を実施している農村部における経済発展の遅れた貧困地区の子供たちに、経済力がある大都市の子供たちと同等の給食の提供が実現できていない点も大きな課題であります。

そして、同制度最大の課題は、やはり中央政府による国家予算の十分な投入とその適切な管理がなされていない点であります。中国の学校給食制度が「アルマ・アタ宣言」の理念を継承し、遍く国民の健康権保障を目指した「基本的人権保障制度」の一つであるとするならば、中央政府は必然的に中国全地域の国民、特に児童生徒に対してその権利を保障する直接的な責務を有しています。現在の中国では、①都市部の中でも経済力を有しておらず、学校給食を実施していない都市部の子供たちや、②国から学校給食関連の財政援助を受けている農村部の貧困地区であっても、交通不便等の理由から僻地に所在している学校の子供、さらには③農村部の中で国から学校給食関連の財政援助を受けていない地区の子供たちは、未だに学校給食を提供されていない現状にあります。これらの子供を含み国内すべて子供たちの健康権を保障するために必要とされる十分な国家予算の確保とその適切な執行管理がまずは求められなければなりません。