

COVID-19 感染拡大下で食への支援を要する子どもへの支援のための連携・情報共有 及び小・中学校における食支援の実態に関する研究

研究分担者 三瓶 舞紀子

研究要旨

本邦の行政組織は、健康・福祉を担当する厚生労働省管轄、教育・文化を管轄する文部科学省管轄など機能別組織に基づいており、また個人情報保護法による情報共有の考え方が組織間で異なることもあり、行政内外の情報共有及び連携が行いにくい組織形態にある。一方で、すでに官民の情報共有を含めた連携を基盤としてこどもの健康や食に対して有効と考えられる施策を行っている地方自治体も複数あり、有効と考えられる施策を行っている行政の情報共有の在り方を抽出しその過程を言語化できれば、たとえ特別な力をもつ人材の存在がなくとも官民連携に至る過程を般化、実装し、その有効性を検証することが可能となる。1年目は、食への支援が必要な子どもがいる家庭へ支援を届けるための連携の際の情報共有の過程を明らかにすることを目的とした。首長の理念・考え方にに基づき、首長へ直接報告・相談しながら間接支援を行うことで事業が進めやすく民間企業等からの食材支援等も得られやすかった。行政内の教育委員会、子ども支援を行う部署、生活困窮者支援を行う部署・関連団体、校長会（学校組織）のスムーズな連携・情報共有を行うには、日常的な顔のみえる情報共有・連携が必要であった。特に行政組織と学校組織との日常的な顔のみえる情報共有・連携は、年単位での関係構築の上で行われていた。日常的な顔のみえる情報共有・連携を行った上で、学校組織の協力を得るために行政組織内部署は、学校の負担を最小限にしていた。学校が保護者へ働きかけるのは、学校の判断として保護者へアプローチを行うときであり、保護者との関係性構築がない場合はそれを行うスクールソーシャルワーカーへ依頼し子どもの支援につなげていた。一方で、ワーカーの数不足など多くの課題も語られた。2年目は、子どもの食支援において、直接子どもの様子を日常的に観察し行政の各支援につなげることが唯一可能な「学校」との連携、情報共有の重要性を認識した1年目の結果をふまえて、小・中学校の子どもの食支援における実態調査を行った。朝食欠食、食への支援を要する児童・生徒への食提供や子ども食堂の紹介など実際的な支援は小・中学校においてほとんど実施されていなかった。支援において栄養教諭設置の有無別、行政内関連部署との連携別に違いや特徴はみられなかった。現在行われている学校における食育に加えて、栄養教諭や養護教諭、スクールソーシャルワーカーなど学校内連携をハブとした行政保健・福祉との連携に基づく子どもの食支援について検討が必要である

A. 研究目的

厚生労働省の推計による本邦の子どもの相対的貧困率は13.5%（厚生労働省2018）で、約7人の1人の子どもが相対的貧困の状態にある。また、国立社会保障・人口問題研究所が2017年に行った調査では、「過去1年の間に、お金が足りなくて、家族が必要とする食料が買えないことがありましたか（嗜好品は含まない）」に対して「あった」と回答した者は全世帯では約14%、1人親世帯では36%にもなった。栄養バランスの偏りや不規則な食事など不適切な食環境は子どもの心身の健康や発達及び認知機能[1-5]に悪影響を及ぼす。また、COVID-19感染拡大において、不適切な食事の世帯有病率は増加し、低い経済状態の家庭に

において特に悪化している[6-8]。

子どもの貧困に対しては、2019年6月、議員提出による子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律（令和元年法律第41号）が成立し11月にはこれらの法律をもとにした「こどもの貧困大綱」に、市町村が子供の貧困対策についての計画を定めるよう努める旨が規定されるとともに、子供の貧困対策に関する大綱の記載事項として子供の貧困対策に関する施策の検証及び評価その他の施策の推進体制に関する事項が追加された[9]。ここには行政の役割として「市町村においては、福祉や教育等の取組の過程で得られた個別の子供の状況に関する情報を活用することにより、支援を要する子供を広く把握し、効果的に

支援へつなげていけるよう…中略…支援していく。」と、「個別の子供の状況に関する情報を活用」が求められている。実際には限られた資源において行政のみで行えることは限られており、行政が持ちうる情報を適切に周囲の関連機関と連携する、官民連携も視野にいれる必要があると考えられる。

本邦の行政組織は、健康・福祉を担当する厚生労働省管轄、教育・文化を管轄する文部科学省管轄など機能別組織に基づいており、また個人情報保護法による情報共有の考え方が組織間で異なることもあり、行政内外の情報共有及び連携が行いにくい組織形態にある。

一方で、本邦において、すでに官民の情報共有を含めた連携を基盤としてこどもの健康や食に対して有効と考えられる施策を行っている地方自治体も複数ある。連携をとり有効と考えられる施策を行っている地方自治体について、事例ごとに内容をまとめた報告書は多数あるが、別々に生じている現象の共通部分と異なる部分とを質的に分析しその過程を示した研究はみあたらない。1年目の分担研究では、食への支援が必要な子どもがいる家庭へ支援を届けるための連携の際の情報共有の過程を質的に明らかにすることを目的とした。

1年目の質的研究の結果において、一部の自治体では、教育委員会が行政内子ども支援部門や福祉部門と連携をとり、休校時の給食の食材を利活用して学校を軸にした食支援をすすめる取り組みを行ったり行政福祉部門と連携して家庭への食材配布等を実施したりしていた。また、子ども支援を行う部署が学校と連携して食材配布を行っている子ども食堂等の情報提供を行ったりしていた。取り組みにおいて重要と考えられたのは部門をまたいだ日常的な連携であった。また、それらにおいても議論となった。

一方で、COVID-19感染拡大下で食への支援を要する子どもに対する公立小・中学校における食への支援状況の実態、また、行政内の連携状況及び栄養教諭の配置による支援状況の違いがあるかは明らかではない。

2年目の研究目的は、COVID-19感染拡大下における食への支援を要する子どもに対する小・中学校の食への支援に関する実態及び栄養教諭の配置状況の違い、行政内の連携状況により、支援状況の違いがあるかを記述的に調べることであった。

B. 研究方法

1年目

1. 研究デザイン

「食への支援が必要な子どもがいる家庭へ支援を届けるための連携の際に、誰がどのように考え行動し情報を共有していき支援を行うに至ったのか」を研究の問いとした、探索的質的研究法により行った。

2. 研究参加者

連携に伴う行政組織内の情報共有の考え方が行政内外の情報共有及び連携に大きな影響を与えていると考え、行政組織及びこれに準ずる

公的機関を対象とすることが本研究においては妥当と考えた。このため、食への支援が必要な子どもがいる家庭へ支援を届けられた事業（または事例）を有する行政またはこれに準ずる公的機関に勤務する職員を本研究の対象者とした。

3. データ収集及び分析方法

食支援に関する研究及び活動を日本で幅広く行ってきた協力者へ研究目的を説明した上で選定、紹介の協力を依頼した。選定依頼にあたっては、協力者の意見及び厚生労働省科研費事業「新型コロナウイルス感染症流行下における子ども食堂の運営実態の把握とその効果の検証のための研究」の報告書等を参照した。また、研究協力候補者のリクルートでは、直接オンラインで参加候補者へ研究依頼状を示しながら説明した上で書面による同意が得られた者を研究の参加者とした。

録音した内容を逐語録におこし、グラウンデッド・セオリー・アプローチの継続的比較分析法を用いて分析を行った。

(倫理面への配慮)

研究の依頼文では、調査目的のほか、研究への協力は自由意思であること、公表・発表に際しては引用文を含めて個人が特定されないようにすることなどを明記した。また、インタビュー中言いたくないことは言わなくてよいこと、発言内容について部分的に削除することもできることを伝え、分析前に逐語録を確認したいという個別の希望に応じた。フェイスシートやインタビュー中のメモなどは個人名を記載せず個々に付与したIDで識別し施錠管理した。本研究は、国立成育医療研究センター倫理審査委員会(承認番号2021-094)の承認を得て実施した。

2年目

1. 研究デザイン

小・中学校(以下、学校調査)と自治体(教育委員会)(以下、自治体調査)を対象とした2つの横断調査を行い、COVID-19感染拡大下における食への支援を要する子どもに対する小・中学校の食への支援に関する実態及び栄養教諭の配置状況の違い、行政内の連携状況により、支援状況の違いがあるかを記述的に調べた。

2. 研究参加者

自治体調査および学校調査はいずれも、2021年に実施した「新型コロナウイルス感染症流行による親子の生活と健康への影響に関する実態調査」の参加者の居住地をもとに、調査対象を選定した。(「新型コロナウイルス感染症流行による親子の生活と健康への影響に関する実態調査」は、住民基本台帳に基づいて、全国8地域(北海道・東北、関東、北陸甲信越、中部、近畿、中国、四国、九州・沖縄)の各区分から、無作為に6から7自治体、計50自治体を抽出し、各自治体から小中学生3000名を無作為に抽出した調査研究である)

具体的には、参加者の居住地の管轄となる50自治体、および参加者の校区にあたる公立小学校191校、中学校189校に対し、自治体へは2022年7月8日に、各学校へは2022年6月22日に調査票を郵送し回答を依頼した。

(倫理面への配慮)

本研究は個人ではなく学校及び自治体教育委員会の組織に対して任意の回答を依頼する事実（実態）調査であり「人を対象とする生命科学・医学系研究に関する倫理指針」において、「個人情報を取り扱わないもの」「人体から採取された試料等を用いないもの」などの倫理審査が不要な研究として定義されるすべての要件を満たしたため倫理審査は不要であった。

C. 研究結果

1年目

1. 研究参加者の概要

人口7万人から44万人の規模の6自治体13名へインタビューを実施した。13名中1名は分析の精緻化のため非行政組織であるNPOフードバンク職員を対象者とした。行政6自治体では、軽食や食材の配達、子どもを対象とした調理実習などの直接支援、子ども食堂の立ち上げや食材配布支援などの間接支援、またはこれら両支援を行っていた

2. 食への支援が必要な子どもがいる家庭へ支援を届けるための連携の際の情報共有の過程

子どもへの食支援を行っていた行政では、行政全体を俯瞰して間接支援を行っていた行政では[首長の理念・考え方]に基づき、[首長へ直接報告・相談]しながら事業を立ち上げ、継続していた。また、子どもの健康・福祉などを担当する子ども支援の部署、教育委員会は、[日常的な顔の見える連携・情報共有]が必要と考えており、部署間が同じ建物内にある等[物理的な距離が近い]ことで、直接その部署へ行って話すことが可能となっていた。また[日常的な顔の見える連携・情報共有]を通じて、[視点の違いに気づく・知恵をもらえる]うえ、実施前の他部署への事業の説明において、子どものためにとの考え方など[自分の意をくんでくれ]て、子どもに役立つ事業を展開しやすいと感じていた。また、いずれの行政でも子どもの食への支援は、それ自体ではなく[子どもの居場所支援から始まっていた。これらの事業の実施をすすめる手続きとしては[担当課や責任者に合意を得ながらすすむ]ていた。生活困窮者支援の部署・関連団体では、[生活困窮者支援会議を活用する]ことで、個人情報を含む情報共有を行っていた。その際、個々の事例に対して部署・担当者が必要十分であるよう[事例によって連携・情報共有のとり方を変え]ていた。学校組織との情報共有・連携において、教育委員会も子ども支援部門も[日常的な顔の見える連携・情報共有]が必要と考えていた。学校に協力を依頼する場合、子ども支援部門が発端となる場合は、[まず教育委員会に協力を願]い、その上で[校長会で事前に説明・相談する]していた。その際、子ども支援部門では[学校への依頼は時間に余裕をもつ]ようしていた。ただし、COVID-19感染拡大時の休校時の緊急対応を要する場合は、校長会の合意を含め、事業実施までのプロセスは普段よりも早くすすみ、これは、自分たちと同じように[子どものためという共通目標]を、校長先生全員もっていたからと考えていた。教育委員会も子ども支援部門も、学校の協力内容においては、具体的な作業は行政で行う等、常に[学校の負担を最小限にする]

ようしていた。

学校組織との[日常的な顔の見える連携・情報共有]できる体制を構築したり、通常の協力依頼においては、[年単位の時間がかかるもの]と考えていた。この際、子ども支援部門では、[教育と福祉の感覚の違いを認識]し、[学校独自の理論・文化があると認識]した上で、[教育に関しては教えを請う立場と考える]ようしていた。生活困窮者支援を行う関連団体や子ども支援部門では[行政支援・福祉部門の役割を理解してもらう]よう努め、それは年単位で継続的に行っていた。同時に、異なる意見や批判はあっても校長先生方は、自分たちと同じように[子どものためという共通目標]を、もっていると認識していた。また[校長は仕事も責任も負担が大きい]ため警戒心が高くなると考え、協力依頼の際に[反対意見は根気強く傾聴]していた一方で、[学校の負担を最小限にする]ことで、実際に[運用し始めたなら協力してもらいやすい]ことを実感していた。他に、行政内部署と民間組織との情報共有、保護者と学校・生活困窮者支援の行政関連団体との情報共有、生活困窮者・生活保護者支援を行う部署・行政関連団体の直接支援における保護者・子どもとの情報共有の過程について質的に記述した。

2年目

1. 学校調査

小学校は89校から、中学校は86校から回答が得られた。回答率は46.1%であった。

クラス数は各学年ともに1-3クラスで全体の9割をしめた。平均児童数はいずれの学年も60-70人、全校生徒数の平均は390人であった。

栄養教諭について「学校専任での配置がある」または「地域内の複数校で共有しているが、配置はある」と回答した学校は全体の約7割であった。小学校では「学校内で朝食の提供を実施している」を選択した学校は2%、「行政福祉部門へ支援を目的に情報提供をしている」を選択した学校は15%、中学校では「学校内で朝食の提供を実施している」は1%、「行政福祉部門へ(直接・または教育委員会を通じて)当該児童・生徒の家庭への支援を目的に情報提供をしている」は8%といずれも少なかった。また、小学校において食支援を要する児童・生徒へ「学校外で無料・低額で食事を提供することも食堂やフードバンクなどを紹介している」学校は全体の2%、「行政福祉部門へ(直接・または教育委員会を通じて)当該児童・生徒の家庭への支援を目的に情報提供をしている」は29%、中学校において食支援を要する児童・生徒へ「学校外で無料・低額で食事を提供することも食堂やフードバンクなどを紹介している」学校は全体の5%、「行政福祉部門へ(直接・または教育委員会を通じて)当該児童・生徒の家庭への支援を目的に情報提供をしている」は全体の20%と少なかった。さらに、小学校で「適切な食事が用意できない家庭で暮らす児童・生徒への対応について、これまで問題になったことはない」と回答した学校は全体の35%、中学校では47%と高かった。栄養教諭有無別、行政内関連部署との連携別に違いや特徴はみられなかった。

2. 自治体（教育委員会）調査

自治体調査は32自治体から回答が得られた。回答率は64%であった。

自治体調査では、「給食がない日の子どもの昼食の担保の方法」について議題にあがらなかったとした学校は全体で8割とほとんどの学校で議題にもあがっていなかった。「休校・学級閉鎖時の子どもの昼間の居場所のため学校施設の提供」については約半数の学校で議題にもあがっていなかった。対応を実践した自治体は31%であった。同様に「学校が把握した経済的困窮家庭について、自治体関連部署・関連組織（社会福祉協議会等）との情報共有・連携」についても約半数の学校で議題にもあがらず対応を実践した自治体は25%であった。行政内関連部署との連携別に違いや特徴はみられなかった。

D. 考察

1年目は、主に行政内部署における連携・情報共有について質的に明らかにした。教育委員会が行政内子ども支援部門や福祉部門と連携をとり、休校時の給食の食材を利活用して学校を軸にした食支援をすすめる取り組みを行ったり行政福祉部門と連携して家庭への食材配布等を実施したりしていた。また、子ども支援を行う部署が学校と連携して食材配布を行っている子ども食堂等の情報提供を行ったりしていた。取り組みにおいて重要と考えられたのは部門をまたいだ日常的な連携であった。

行政全体を俯瞰した情報共有では、間接支援を行っていた行政の特徴として、首長の理念・考え方にに基づき、首長へ直接報告・相談しながら、事業をたちあげ継続していた。また、首長、議員からの質問・要望に対してその行政での事業実施の必要性や得られる結果を検討しそれらに応じていた。行政勤務者は、その行政の住民がサービスを行う対象者となる。首長・議員は、選挙で選ばれたいわば住民の代表でもあり、サービスを行う対象者の代表ともいえる。このため、特に最終決定権を持つ首長の理念・考え方に基づいた仕事をするのは行政勤務者として事業の着手・継続について矛盾なく取り組むことができ、また何らかのトラブル時にも説明しやすいのではないか。また、首長の理念・考え方に基づいていることは、予算の最終決定を行う首長に承認を得ているともいえ、その事業に対する費用が捻出されるということも意味する。このため首長の理念・考え方に基かない場合と比較して事業の着手・継続が容易であると考えられる。

行政内の子ども支援の部署、教育委員会、生活困窮・生活保護者支援の部署との[日常的な顔の見える連携・情報共有]の必要性が複数の語り参加者から得られた。また、他部署担当者とのこうした日常的な会話により[視点の違いに気づく・知恵をもらえ]たり、各担当者が[部署異動で複数の視野をもてる]ようになっていることが有利であると考えていたこと、また、これらにより[自分の意をくんでもらえる]ことが事業実施の利点になることも語られていた。[日常的な顔の見える連携・情報共有]が必要なのは、部署によりその役割や目的が異なること、前述した行政内の縦割り構造において互いの

役割及び目的について、日常的に顔を突き合わせて共有する必要が事業の着手及び継続に必要なからだと考える。

教育委員会・生活困窮者支援を行う部署・関連団体と学校組織との情報共有・連携では、やはり[日常的な顔の見える連携・情報共有]の必要性の語りが複数得られた。学校組織は、行政内組織以上に、組織形態も全く異なる組織である。年単位の時間をかけて、学校組織との[日常的な顔の見える連携・情報共有]を構築した上で、学校責任者である校長に対して[校長会で事前に説明・相談]したり、この際に時間に余裕をもつようにしたり、学校の負担を最小限にして依頼を受けやすくしたりしていた。行政内各部署が学校組織に対して細やかに配慮し丁寧に目的の共有を講じていることがうかがわれた。

2年目は、子どもの食支援において、直接子どもの様子を日常的に観察し行政の各支援につなげることが唯一可能な「学校」との連携、情報共有の重要性を認識した1年目の結果をふまえて、小・中学校の子どもの食支援における実態調査を行った。

学校調査では、朝食欠食、食への支援を要する児童・生徒への食提供や子ども食堂の紹介など実際の支援は小・中学校においてほとんど実施されていなかった。関連する行政内部署への情報共有は、朝食欠食の児童に関しては1割程度、食への支援を要する児童・生徒に関しては、小学校で3割、中学校では2割といずれも少なかつた。朝食欠食、食支援に関して児童・生徒への指導や健康だよりを通じた全体への周知は、小学校では3-4割、中学校では3-5割であり、児童・生徒の課題としてとらえている学校も少なからずあった一方で、「これまで問題になったことがない」との回答も小学校で約3割、中学校で4-5割と多かつた。小・中学校において、子どもの食支援やその必要性に関する認識が不十分である可能性が示唆された。また、自治体調査でも、COVID-19感染に伴う休校時の子どもの昼食確保について対応を実施した自治体が3割弱存在していた一方で、校長会で議題にもあがっていなかった自治体は8割と、自治体教育委員会において、食支援の必要性に関する認識が不十分である可能性が示唆された。

学校における栄養教諭の役割においては、栄養教諭による子どもへの食育を通じて保護者の認識が変わった可能性を示唆する報告もある[10]。一方で、経済状況などを背景とした食支援を要する家庭においては、子どもの食環境を担う保護者への支援を要するなど栄養教諭の関わりだけでは食環境の改善は困難と考えられる。学校内の児童生徒支援専任教員、養護教諭、スクールソーシャルワーカー、また、学校外の行政内母子保健や福祉関連組織など、学校内外において広く連携して対応することが実際の子ども食支援につながる可能性が高い。ただし、食への支援を要する子どもへのアクセスという点においては、学校は子ども自身を観察し交流できる唯一の場である。学校をハブとして支援をすすめることで、支援を要するにもかかわらず支援を受けられない子どもを減らすことにつながることを考えられる。今

よりもあと少し学校の協力を得られれば、今ある資源を活用して子どもに支援を届ける可能性は高くなる。例えば、子ども食堂やフードバンクなど既存の行政内の情報提供を保健だよりに掲載したり、休校のようなイレギュラーな事態の食確保においては保護者のSNS連絡網を用いて食の支援が受けられる情報を伝えたりするなどである。行政との関連部署との連携によりこれらの情報は容易に得ることができるだろう。また、家庭への保健・福祉支援に関しては、行政内母子保健や福祉を担当する部署から保護者へアプローチしてもらうことで、子どもの食環境の改善に寄与できる可能性がある。本調査では、子ども・青少年への支援部署との連携は半数あったが、こうした保健・福祉面での支援を行う母子保健、生活困窮・福祉部門との連携状況は充分ではなく、改善の余地があると考えられる。

E. 結論

主に行政内の連携・情報共有においては、首長の理念・考え方にに基づき、首長へ直接報告・相談しながら間接支援を行うことで事業が進めやすく民間企業等からの食材支援等も得られやすかった。行政内の教育委員会、子ども支援を行う部署、生活困窮者支援を行う部署・関連団体、校長会(学校組織)のスムーズな連携・情報共有を行うには、日常的な顔のみえる情報共有・連携が必要であった。その上で学校組織の協力を得るために行政組織内部署は、学校の負担を最小限にしていた。学校が保護者へ働きかけるのは、学校の判断として保護者へアプローチを行うときであり、保護者との関係性構築がない場合はそれを行うスクールソーシャルワーカーへ依頼し子どもの支援につなげていた。一方で、ワーカーの数不足など多くの課題も語られた。積極的に子どもの食支援に取り組んでいる行政がある一方で、朝食欠食、食への支援を要する児童・生徒への食提供や子ども食堂など実際的な支援は小・中学校においてほとんど実施されていなかった。支援において栄養教諭設置の有無別、行政内関連部署との連携別に違いや特徴はみられなかった。現在行われている学校における食育に加えて、栄養教諭や養護教諭、スクールソーシャルワーカーなど学校内連携をハブとした行政保健・福祉との連携に基づく子どもの食支援について検討が必要である。

F. 研究発表

なし

G. 知的所有権の取得状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

引用文献

1. Tamiru, D. and T. Belachew, *The association of food insecurity and school absenteeism: systematic review.*

2. Agriculture & food security, 2017. **6**(1): p. 1-4.
3. Moradi, S., et al., *Food insecurity and the risk of undernutrition complications among children and adolescents: A systematic review and meta-analysis.* Nutrition, 2019. **62**: p. 52-60.
4. Pourmotabbed, A., et al., *The relationship between food insecurity and risk of overweight or obesity in under 18 years individuals: A systematic review and meta-analysis.* International Journal of Preventive Medicine, 2020. **11**.
5. de Oliveira, K.H.D., et al., *Household food insecurity and early childhood development: Systematic review and meta - analysis.* Maternal & Child Nutrition, 2020. **16**(3): p. e12967.
6. Shankar, P., R. Chung, and D.A. Frank, *Association of food insecurity with children's behavioral, emotional, and academic outcomes: a systematic review.* Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics, 2017. **38**(2): p. 135-150.
7. Idzerda, L., et al., *Evidence synthesis What is known about the prevalence of household food insecurity in Canada during the COVID-19 pandemic: a systematic review.* Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada, 2022. **42**(5): p. 177-87.
8. Chu, I.Y.-H., et al., *Social consequences of mass quarantine during epidemics: a systematic review with implications for the COVID-19 response.* Journal of travel medicine, 2020. **27**(7): p. taaa192.
9. Tester, J.M., L.G. Rosas, and C.W. Leung, *Food insecurity and pediatric obesity: a double whammy in the era of COVID-19.* Current obesity reports, 2020. **9**: p. 442-450.
10. 内閣府. *子供の貧困対策に関する大綱.* 日本の将来を担う子供たちを誰一人取り残すことがない社会に向けて 2019 [cited 2023 May, 2th]; Available from: <https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/r01-taikou.pdf>.
11. 石橋, *栄養教諭の食に関する指導と児童, 保護者の食の実態との関連.* 県立広島大学人間文化学部紀要, 2019. **14**: p. 23-36.