

学校における健康的な飲料は水と低脂肪乳!?

ニュージーランドの新しい政策案とパブリックコメント

ニュージーランド(NZ)では、現在、学校給食で牛乳が提供されていない。2022年4月、NZ政府は、子ども達の虫歯や肥満の増加に対応して砂糖の摂取量を抑えることを目的に、水、低脂肪牛乳、低脂肪植物性代替乳のみの提供を学校に義務付けることを検討中であると発表した。この新しい政策案についてパブリックコメントで国民の意見を募ったところ、概ね賛同を得たようである。本稿では、NZの学校給食の歴史、これまでの取り組みの検証、新しい政策案の概要について紹介する。

NZの学校給食での牛乳提供の歴史

1937年、第一次労働党政権は、NZの若者の健康増進及び余剰牛乳の活用のため、世界でも早く、小学生への牛乳の無償提供を開始した(*1)。1940年までには、80%以上の生徒に牛乳が提供されるようになった。この制度は1967年まで続いたが、コスト問題及び健康効果への疑問が生じたことから、第二次国民党政権によって廃止された。

近年では、酪農乳業大手のフォンテラ社が、2013年に、ノースランドでの試験的プロジェクトの成功を受けて、全国の小学校にロングライフ牛乳を供給することで牛乳の無償提供制度を一時的に復活させたこともある。

現在の学校給食の政策

現在のNZの学校給食プログラムは、健康で元気であることによって良い環境で学ぶことができるという意味のあるマオリ語のことわざを使い、「カ・オラ、カ・アコ(Ka Ora, Ka Ako)」と呼ばれている(*2)。同プログラムは、政府の「生徒・青少年ウェルビーイング戦略」の一部であり、「子どもと若者が必要なものを手に入れる」ことを主要な成果として挙げている。

カ・オラ、カ・アコは、全体の学校のうち、特に深刻な社会経済的障壁に直面している25%の学校を対象とし、2023年9月には、998の学校で23万人以上の生徒に毎週約100万食の昼食が提供された。毎日学校で栄養価の高い昼食を提供することで、栄養不安を解消することを目的としているが、その結果は、生徒の健康増進だけでなく、生徒の教育参加を阻む障害に対処し、就学を

促進し、生徒の発達と学習を支援し、集中力、学習意欲、学業成績を向上させる効果があることも確認されている。

参加する学校を選ぶ際には、さまざまな要因が考慮される。社会経済的障壁を判断するために使われる主なツールは、公平指数と呼ばれ、教育効果に影響を与える可能性があることがわかっている社会経済的環境の中で、子ども達がどの程度成長するかを推計するものである。毎年、課題のある学校と生徒の25%を算出し、新たに基準値に該当する学校を追加で招待する。すでにプログラムに参加している学校が、毎年の変更によって25%から外れる可能性がある場合、それらの学校は内閣の承認に従って引き続き参加する。

学校は、生徒が何を必要としているかを理解するのに最も適した立場にあり、自分たちで弁当を作るか、外部の業者に委託するかを決めることができる。食品衛生、廃棄物管理、食品調理の最低基準を満たしたサプライヤーは、政府電子入札サービス(GETS)による入札を通じて選定される。昼食メニューは、給食事業者、給食施設、生徒数などの要因によって決まるが、典型的なメニューは、ラップ(薄皮のパンで野菜類や肉類を巻いたもの)、野菜スティック、ディップ、サラダ、スープ、ホットランチなどである。

2023年第1学期より、従来のガイドラインに代わり「カ・オラ、カ・アコ 健康的な学校給食プログラム」に栄養基準が導入された。このプログラムは独立した機関や文部省により評価を受けており、同プログラムが効果的に生徒の健康、食料安全

保障、質の高い栄養を提供していることが評価された。

学校給食の取り組みの体系的な検証

これまで NZ では、学校での食品提供プログラム、提供する食事の栄養ガイドライン、教師と生徒に食品と栄養の知識を提供するプログラム、食品表示の読み方やスーパーマーケット見学などを通じて広範なスキルを教えるプログラムなど、様々な学校給食の取り組みが実施されてきた。

最近、NZ とオーストラリア、とりわけ NZ の学校とその周辺が、健康的な食品や飲料を利用することに影響を与える要因を探ることを目的として、NZ の学校給食環境について、経済的、政治的、物理的、社会文化的に分類した体系的な検証をマッセー大学の研究者が文献調査によって行った(*3)。その結果、学校では食料政策が活用されておらず、学校給食環境を改善するためのガイドラインが十分に実施されていないことが示唆された。食堂の収益モデル、スタッフのサポートとリソースの不足、低コストの健康的でない食品の入手しやすさなどが障壁の一部である。この検証では、学校給食環境を改善するために、食堂の価格戦略、健康的でない食品の制限、カリキュラムでの集団学習モデルの使用など、既存のエビデンスからの推奨を強調している。また、改善のための主要な分野、政策導入を強化する機会や子ども達の食と栄養の行動を改善するための以下のようないくつかの未開拓の分野が強調されている。

1. NZ における健康増進戦略

NZ では、6～16 歳が義務教育年齢であり、子ども達の栄養と身体活動行動に影響を与える重要な期間である。学校給食環境とは、学校とその周辺にあり、食品が利用され、消費されるすべての空間を指し、子ども達の食品の選択に影響を与える効果的な状況を表すものである。

2019 年、政府は NZ の生徒・青少年ウェルビーイング戦略の一環として、無料の健康的な給食プログラムであるカ・オラ、カ・アコを導入した。2020 年に「学校向けの健康的な食品・飲料ガイドランス」

が導入される以前は、学校は「食品・飲料分類システム」を利用して、校内で提供する食品を決定していた。学校の食堂で販売される食品の種類を決定し、そのコストを管理するのは学校の責任である。NZ の小学校を分析したところ、健康的でない食品の売上が高いこと、健康的な食品を調理するための適切な設備がないこと、健康的な食品の提供を支援する学校運営が行われていないことが明らかになった。

健康的な飲料の摂取は、入手しやすさとアクセスに影響される。水飲み場が利用できれば、水の消費量が増えることが示されており、砂糖入り飲料の消費が置き換えられる可能性がある。健康的な飲料を簡単かつ公平に選択できるようにするには、水や牛乳などの健康的な飲料の選択肢を増やし、砂糖入り飲料へのアクセスを減らすことから始める必要がある。

2. 経済的環境

食料不安は、健康で生産的な生活を送るために必要な、安全で栄養価の高い食品を十分に入手できないことと定義されており、これは社会経済的な苦悩と苦難の指標である。NZ では、恵まれない地域に住む子どもの 3 分の 1 以上が、中度から重度の食料不安を経験している。0～15 歳の子ども約 20%が、栄養バランスの取れた食事を摂ることが困難な家庭に生活している。恵まれない地域に住む子ども達は、砂糖入り飲料やテイクアウト食品を消費する傾向が高く、毎日朝食を取り、推奨される果物や野菜の摂取量を満たす傾向が低い。子どもが果物や野菜を摂取する際の障壁として、価格に対する否定的な認識、貧困による食費の不足などが指摘されている。食料不安は、子どもの健康に関して新しい問題ではないにもかかわらず、NZ では子どもの飢えはしばしば家庭内の失敗と認識され、それに応じて管理されてきた。

3. 学校内のコスト

NZ の学校食堂では、糖分や脂肪の多い食品や砂糖入り飲料などの健康的でない食品が最も安価なメニューであり、サンドイッチやロールパン

が最も高価であった。2020年に保健省が発行した「学校向けの健康的な食品・飲料ガイド」は、学校給食の方針を策定しており、学校で提供すべき食品を推奨しているが、学校による健康的な食品の購入を奨励する価格戦略については触れられていない。学校で提供される健康的な食品はより手頃な価格である必要があることから、健康的な食品の消費を促進するための価格戦略は食料政策の一部である必要があることを示している。

4. 政治的環境

的を絞った学校給食・栄養政策によって、果物や野菜の摂取量を増やし、砂糖入り飲料や不健康なスナックの消費量を減らし、学校での健康的な食品の利用を増加させる可能性があることが示されている。

しかし、NZの食料環境政策、特に学校における健康的な食品の方針については、国際的なベストプラクティスとは大きなギャップがある。栄養方針を用意している学校でも、その方針の実際上の取り組みは極めて不十分でかつ部分的であった。学校はより健康的な飲料を提供できるように、砂糖入り飲料の入手を制限し、プレーンな牛乳のみを販売し、飲料水を提供するための水飲み設備を設置することで、生徒のための環境を整えることが可能である。しかし、「牛乳と水のみ」を提供していると申告した小学校は全体の3分の2、中学校の約4分の1に過ぎない。最近の分析で明らかになった学校給食方針の実施の障壁は、学校職員への支援や研修の不足、学校コミュニティによる健康的な食品の受け入れ不足、健康的でない資金調達方法、優先順位の低さ、より健康的な食品を提供するための食堂や飲料、水飲み設備を設置するコストなどである。また、NZでは、学校による優先順位や価値の欠如、保護者の抵抗が、学校方針実施の大きな障壁となっている。

5. 学校のカリキュラム

カリキュラムに基づいたアプローチ、体験学習、カリキュラム横断的アプローチなど多くの指導方法が、子どものエネルギー摂取量の有意な減少、

果物や野菜の摂取量の増加、砂糖の摂取量の減少、栄養知識の向上に有用であったと報告されている。「食と栄養」は、7つある重要な学習分野のひとつである。教師が生徒に食育を行うには、知識や価値観の不足、プログラムを実施する自信や能力、資源の不足、研修や時間の不足など、多くの障壁がある。学校と教師は、健康的な食品や飲料の摂取を促進する上で重要な役割を担っているが、実現するためには多くの取り組みが必要である。カリキュラムのサポートを提供する取り組みでは、生徒の学習と教師の自信にプラスの結果が出ており、将来的には外部からの栄養教育支援を検討すべきであることが示唆された。

6. 社会文化的環境

調査対象となった子どもの3分の1以上が、仲間や友人からの社会的影響が食事の選択に影響を与えたと報告している。オランダでは、各教室で最も影響力のある生徒に、仲間に水の摂取を促させたところ、仲間から促されなかった子ども達に比べて、水の消費が有意に増加し、砂糖入り飲料の消費量が減少したという報告がある。

子ども達の果物や野菜の摂取量を増やすための国際的な介入研究では、教師の態度が子ども達の認識に影響を与え、プログラムの成功に貢献することが示されており、教師は健康的な食行動の促進において重要な役割を担っている。多くの健康促進政策は、学校と保護者の間の協力関係を奨励しているが、否定的な親の反応は、学校での健康的な飲食の環境を導入するための障壁として認識されている。学校給食の環境を改善するための政策は、学校と地域社会の結束した関係を構築する方法を促進し、指導を提供すべきである。

新しい政策案の提案とパブリックコメント

2022年4月、NZ政府が子どもたちの虫歯や肥満の増加に対応するために砂糖の摂取量を減らすことを目的として、学校では水、低脂肪牛乳、植物性代替乳のみを提供することを検討していることが発表された(*4)。栄養と健康的な食事に関

する国家管理ガイドライン(NAGs)を、2020年教育訓練法(Education and Training Act 2020)による新しい規則に移すことを検討している(*5)。

新規則の導入は、学校が健康的な飲料のみを提供できるよう、要件を強化する機会にもなる。これによって学校は、「カ・オラ、カ・アコ 健康的な学校給食プログラム」での健康的な飲料の基準や、保健省の健康的なアクティブラーニングプログラムの既存のガイダンスに沿うことになる。

クリス・ヒプキンス教育相(当時)は、「政府は、すべての小学校で生徒たちに健康的な飲料(水、牛乳、乳製品を含まない代替乳)のみを提供することの提案について、公の意見を聞きたい」と語った。

この新しい規則の目的は以下の通りである(*5):

- すべての生徒が健康的な食品と栄養について積極的な教育を受け続ける。
- 学校は、子ども達のために健康的な飲料の消費行動を模範とする。

「健康的な飲料」は、以下の通り定義される。

- 無味無臭のプレーンな水
- 部分脱脂牛乳または低脂肪牛乳
- カルシウムとビタミン B12 を加えた無糖の部分脱脂または低脂肪の植物性代替乳(大豆、米、アーモンド、オーツ麦など)。

これは、学校における健康的な飲料に関する保健省の既存のガイダンスや、カ・オラ、カ・アコのガイドラインと一致している。

健康的な飲料の提供を規制することについて、水は水分補給に適し、最も健康的な飲み物であり実施するのが容易だが、学校と生徒には最大の効果をもたらす。

健康的な食事には、さまざまな種類の食品をバランスよく摂ることが必要であり、アレルギーなどを考慮しなくてはならず、今回の変更では、健康的な食品の規制は含まれない。

2016年のオークランド大学の調査によると、調査した819校のうち、学校給食サービス(食堂や給食注文システムなど)を実施している小学校の67.5%、中学校の23.3%が、飲料の選択肢として

牛乳と水のみを提供していた。従来から自主的に水だけを提供する方針を実施している学校では、生徒の健康や学習に有益であることを確認している。

健康的な飲料の摂取は、子どもの一般的な健康状態、歯の衛生状態、集中力、学校での行動、教育の成果にとって良いことである。学校が健康的な食事と栄養に関する指導を推進し、健康的でない飲料を提供しないようにすることで、学校が発信する健康的な食事に関するメッセージに一貫性が保たれ、子どもたちはそのメッセージにより「納得」しやすくなる。

この問題意識への同意、義務化の程度、他の選択肢の可能性などについて、パブリックコメントにより国民の意見を求めたところ、この提案に賛成する意見が圧倒的に多かったが、全ての小・中学校への義務化を希望する意見が多く、幼児教育への適用を提案する意見もあった(*7)。

健康的な飲料の利点に関する教育を補い、学校が規制に適応できるよう、準備期間を設けるべきとの意見も多かった。賛同しない理由で最も多かったのは、目標の範囲が狭すぎ、より広範な健康や幸福の問題をカバーする必要があるというものであった。また、全脂肪牛乳やその他の飲料を含めることを認めることや、水が炭酸飲料でないことを明確化することなど、定義の拡張または規制の代替案を提案する意見もあった。

文部省は、2022年4~6月に学校における健康的な飲料の推進と提供に関する変更案について公開協議を行った(*8)。このように、小・中学校に健康的な飲料のみを提供する義務を適用することへの強い支持が示された。

しかし、中学校における潜在的な障壁や影響についての理解は不十分であったため、政府は中学校での健康的な飲料の義務の影響に関するより多くのエビデンスを収集し、また、より良い食品と栄養のサポートに焦点を当てた保健省との共同作業プログラムの可能性を調査する予定としていた。当初2023年末までに報告する予定であったが、教育業務プログラムの他の優先事項に集中

できるように、これらの調査報告書の提出は 1 年延期されることとなった(*9)。

参考資料:

- (*1)<https://nzhistory.govt.nz/end-of-free-school-milk>
(学校給食用牛乳の無料提供終了)
- (*2) <https://www.education.govt.nz/our-work/overall-strategies-and-policies/wellbeing-in-education/free-and-healthy-school-lunches/>
(健康的な学校給食プログラム「カ・オラ、カ・アコ」)
- (*3)<https://www.cambridge.org/core/journals/nutrition-research-reviews/article/examining-the-new-zealand-school-food-environment-what-needs-to-change/43A0FEDFFF5D33CE6FB1651B70AF3CAF>
(NZ の学校給食環境の検証: 何を変えるべきか?)
- (*4)<https://www.newshub.co.nz/home/politics/2022/04/government-considers-only-offering-water-and-low-fat-milk-in-new-zealand-schools.html>
(政府は NZ の学校で水と低脂肪乳のみの提供を検討)
- (*5)<https://consultation.education.govt.nz/te-puna-kaupapahere-policy-governance-legislation-and-accountability/promotion-and-provision-healthy-drinks-in-schools/>
(学校における健康的な飲料の普及と提供に関する変更案)
- (*6)<https://conversation-live-storage-assets.s3.amazonaws.com/public/Discussion-document-Public-consultation-on-Regulations-for-healthy-eating-and-drinks-Eng.pdf>
(協議資料: 学校における健康的な飲料の推

進と提供に関する変更案)

- (*7)<https://assets.education.govt.nz/public/Documents/our-work/information-releases/Issue-Specific-release/Healthy-Food-and-Nutrition/Analysis-of-public-consultation-submissions.pdf>
(学校における健康的な飲料の推進と提供の変更案に関する公開協議の提出書類の分析)
- (*8)<https://www.education.govt.nz/our-work/information-releases/issue-specific-releases/healthy-food-and-drinks/>
(学校における健康的な食品と栄養)
- (*9)https://assets.education.govt.nz/public/Documents/our-work/information-releases/Issue-Specific-release/Healthy-Food-and-Nutrition/14.-Issue-Specific-1312837-Healthy-Drinks-Food-and-Nutrition_Redacted.pdf
(教育レポート: 健康的な飲料、食品、栄養の最優先化)

(資料閲覧: 2023 年 11 月 15~26 日)

(Jミルク 国際グループ)