

物価高騰下の学校給食の課題

Challenges of school meals due to soaring prices

鳳 咲子
Sakiko GAN

要 旨

合理化が求め続けられている食材費高騰下の学校給食は、委託業者の質の確保、入札不調の発生、非正規給食調理員の低賃金が課題となっている。少子化が進み、小中学生だけでは給食の対象者が減少するが、食育の「生きた教材」であり、子どもの食のセーフティネットである学校給食制度の有効活用のために、まずは高校生や学童保育などにも対象を拡大することが検討されるべきである。

キーワード：食育、民間委託、食材費高騰、無償化、就学援助

1. はじめに

2023年秋に全国展開をしていた大手給食事業者が事業を停止し、特別支援学校や定時制高校の給食、高校の学食や寮などの食事の提供が突然なくなり、大きなニュースとなった¹。また、食材費の高騰等により、給食事業者の6割以上で業績が悪化しているとの調査もある²。本稿では、学校給食法が対象としている義務教育諸学校³及び「夜間課程を置く高等学校における学校給食に関する法律」⁴が対象とする夜間定時制高校における給食を学校給食と呼び、合理化が求め続けら

1 『読売新聞』(2023.9.7) など。

2 帝国データバンク(2023)「学校給食など「給食業界」動向調査(2022年度)」。ただし、この調査での給食事業者には、学校給食以外の食堂運営、弁当配送を含む。

3 昭和29年法律第160号。学校教育法に規定する小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部若しくは中学部をいう(法第3条)。

れている学校給食の食材費高騰下における課題について考察する。構成は、2. 学校給食制度の概要と民間委託等合理化施策、3. 学校給食における食材費高騰問題、4. 学校給食の新たな可能性である。

2. 学校給食制度の概要と合理化施策

2.1 学校給食制度成立の経緯と概要

学校給食は、戦前には貧困児童救済のために開始され、国庫補助が行われ、戦後の食糧難の時代にはパンと脱脂粉乳の給食にGHQなどの支援が行われた。占領終結により支援が打ち切られると、保護者負担の増額による未納者の増加で学校給食の4分の1が中止となる事態となった。その後、冷水害など大きな災害が相次いで欠食児童が発生するという状況の中で、学校給食法制化運動の成果として、1954年に「学校給食が児童の心身の健全な発達に資し、かつ、国民の食生活の改善に寄与するものであることにかんがみ、学校給食の実施に関し必要な事項を定め、もつて学校給食の普及充実にを図ることを目的とする」学校給食法が制定された⁵。

2005年に食育基本法が制定され、従来の学校給食の担い手である給食調理員、栄養職員に加えて、栄養教諭制度も発足した。2008年には学校給食法も改正され、「食に関する正しい理解と適切な判断力を養う上で重要な役割を果たすもの」との位置付けも加えられ、「学校における食育の推進を図ること」も学校給食法の目的となった。

法第2条の学校給食の目標にも、食生活が自然の恩恵の上に成り立つものであるということについての理解を深め、生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度を養うこと（第4項）、食生活が食にかかわる人々の様々な活動に支えられていることについての理解を深め、勤労を重んずる態度を養うこと（第5項）、我が国や各地域の優れた伝統的な食文化についての理解を深めること（第6項）などが追加された（下線は筆者による）。このように、学校給食は単なる昼食ではなく食育の「生きた教材」となっている⁶。学校給食における地場産物使用の拡大についても、2022年に策定された第4次食育推進基本計画の目標に掲げられている⁷。

学校給食には、主食・おかず・ミルクのそろった完全給食、おかずと牛乳だけの補食給食、牛

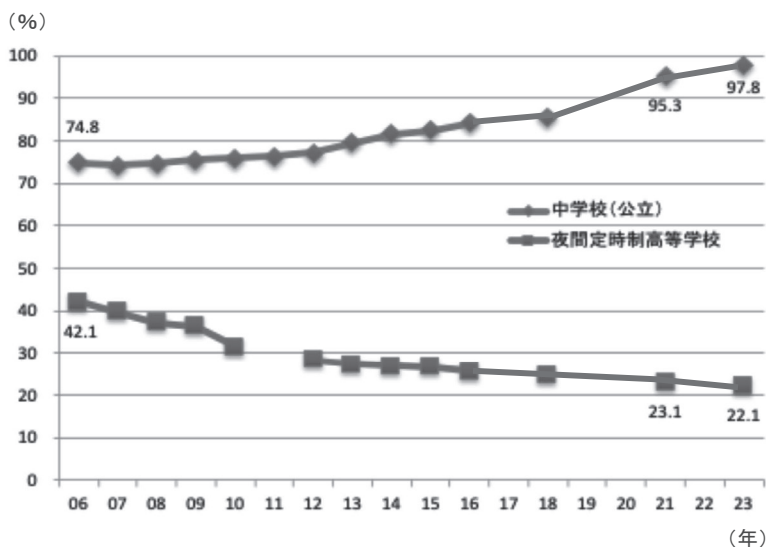
4 昭和31年法律第157号。

5 法第2条では、1) 日常生活における食事について、正しい理解と望ましい習慣を養うこと、2) 学校生活を豊かにし、明るい社交性を養うこと、3) 食生活の合理化、栄養の改善及び健康の増進を図ること、4) 食糧の生産、配分及び消費について、正しい理解に導くことが学校給食の目標とされた。

6 中央教育審議会（2008）「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取組を進めるための方策について（答申）」。

物価高騰下の学校給食の課題

図1 完全給食実施率の推移（人数割合）



(注) 中学校は、公立のみ。

2011年度調査は、東日本大震災の影響で岩手県、宮城県及び福島県が除かれているため、データ数の少ない夜間定時制高校のデータは除いている。

(出所) 文部科学省「学校給食実施状況等調査」各年度版より作成。

乳だけのミルク給食の3種類がある。公立小学生の99.9%、公立中学生の97.8%に完全給食が実施され、特別支援学校及び夜間定時制高校における完全給食実施率（人数比）は、それぞれ94.3%、22.1%となっている⁸。学校給食法等が対象とする全国の学校の95.6%で実施され、約932万人の子ども達が給食を食べている。

公立中学生に対する給食実施を90%以上にすることは、2016年に策定された第3次食育推進基本計画の目標としても掲げられた。公立中学の完全給食実施率は2018年以降急上昇したが、夜間定時制高校における実施率は下がり続けている（図1）⁹。

2.2 民間委託等合理化施策の経緯

1981年に設置された第2次臨時行政調査会は、「教育上の効果、健康の増進等の観点から学校給食を行うことの意義は認められるが、給食の費用については、基本的には受益者の負担とする

7 国産食材を使用する割合（金額ベース）を2019年度から維持・向上した都道府県の割合を90%以上とする。2022年度は、76.6%（36都道府県）だった。

8 文部科学省（2023）「令和5年度学校給食実施状況等調査」。

9 定時制高校では、給食費の支払いがプリペイド方式の場合が多く、アルバイト代などで給食費を自分で払うことが多い高校生は、前払いが難しいことなどにより喫食率が低下している。

のが適当である。共同調理場方式への転換、民間委託等運営の合理化を積極的に推進し、人件費等コストを縮減する」と合理化施策を推進した¹⁰。1984年には総務庁からも学校給食関係業務の簡素合理化についての勧告が行われた。勧告は学校給食が「1日1食のみを供給するものであること、土、日、祭日のほか、夏季、冬季及び学年末の休業日等には実施しない」ことも合理化の根拠としていた¹¹。

これを受けて、1985年の文部省体育局長通達「学校給食業務の運営の合理化について」において、「合理化の実施については、学校給食の質の低下を招くことがないように十分配慮すること」としながら、「パートタイム職員の活用、共同調理場方式、民間委託等の方法により、人件費等の経営経費の適正化を図る必要がある」としている¹²。

1980年代から推進された学校給食の民間委託の推進等合理化施策は、もっぱら人件費の削減を目的としたもので、給食の質の向上や食育を意図したものではなかった。

2.3 合理化の現状と課題

直営調理を担う給食調理員について、主に退職者の不補充によって非常勤化が進められている。小中学校及び共同調理場よりも夜間定時制高校、特別支援学校での非常勤化が著しい（図2）。学校給食で働く全国の調理員数は3万6,515人で、49.9%が非常勤である。会計年度任用となっている給食調理員の時給換算した報酬は1,014円（全国平均）で¹³、調査時点での東京都の最低賃金1,013円とほぼ等しい¹⁴。常勤の調理員が高齢化し、技能を継承できず、給食調理の運営が難しくなる中で、直営が民間委託に切り替えられている¹⁵。

学校給食の運営工程のうち、調理、運搬、食器洗浄は民間委託が50%前後に達している（図3）。学校給食の調理方式には、単独調理場（自校）方式、共同調理場（センター）方式、その他調理（デリバリー等）方式がある（図4）。どの方式でも民間委託は可能であるが、特に中学校給食のデリバリー方式の調理は、直営での実施ではなく民間委託中心となる。小学校より給食実施

10 臨時行政調査会（1983）「行政改革に関する第五次答申（最終答申）」。

11 総務庁（1984）『学校給食及び学校安全の現状と問題点』大蔵省印刷局、5、6頁。最近でも、総務省（2021）「地方公共団体における行政改革の取組（令和3年3月31日公表）」3頁で学校給食調理業務以外の時間帯に受託事業者へ有料貸出されている学校給食センターの例が紹介されている。

12 昭和60年1月21日（文体給57）。

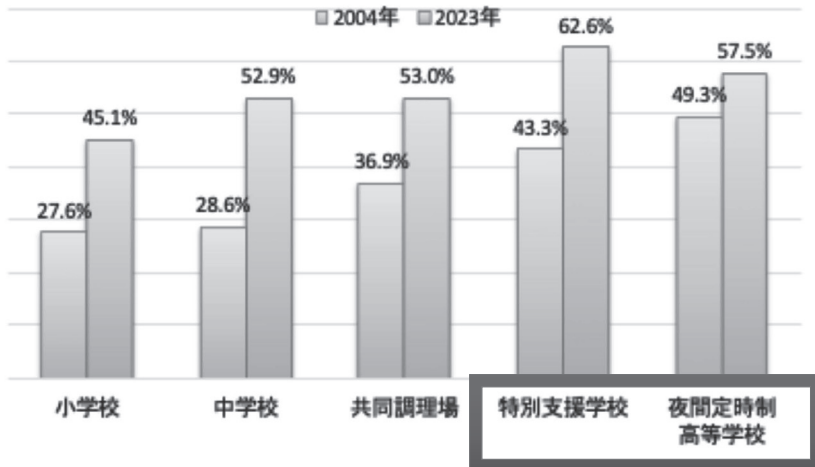
13 総務省（2021）「令和2年度地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果」。パートタイム会計年度任用の給食調理員の1週間当たり勤務時間は23時間15分以上31時間未満が最も多いことから、1週間当たりの報酬は23,576～31,434円程度と想定される。厚生労働省「職業情報提供サイト（jobtag）」によれば、民間の給食調理員の年収は339.5万円（45.8歳）となっている。

14 厚生労働省（2021）「令和2年度地域別最低賃金額改定状況」。

15 全国学校給食を考える会（2017）「学校給食ニュース」vol.191 5頁。

物価高騰下の学校給食の課題

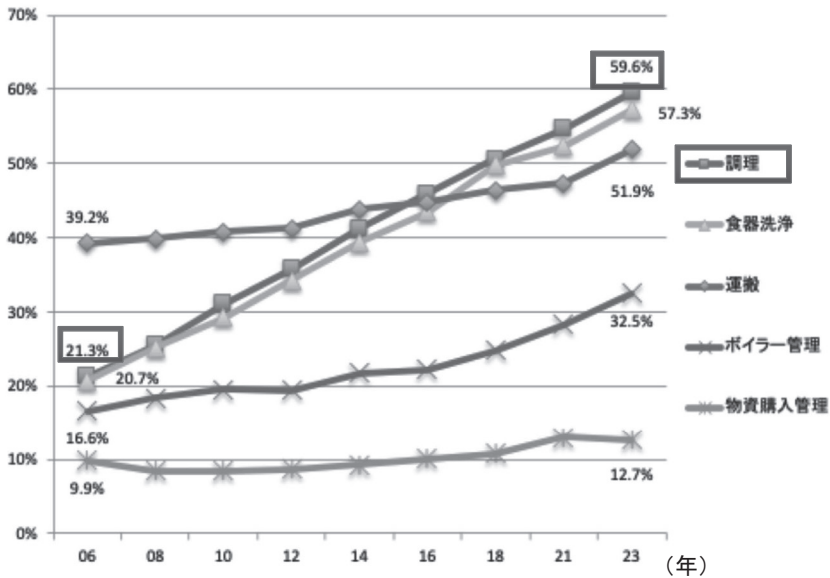
図2 公立学校給食調理員の非常勤化（04→23年）



（注）委託業から派遣されている調理員を含まない。中学校には中等教育学校前期課程を含む。

（出所）文部科学省「平成16・令和5年度学校給食実施状況調査」より作成。

図3 学校給食における民間委託状況

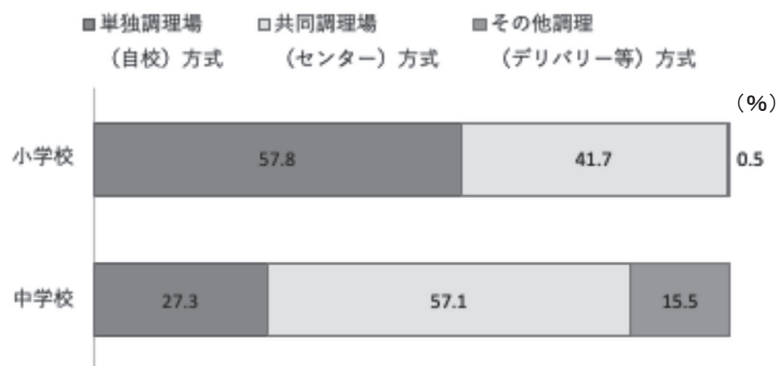


（出所）文部科学省「学校給食実施状況調査」各年度より作成。

が遅れた中学校では、費用面からデリバリー方式が導入されるケースも多い。

保健体育審議会からは2007年に「学校栄養職員が個々の給食実施校に配置され、これにより、児童生徒の実態や地域の実情に応じて、豊かできめ細かな食事の提供や食に関する指導が行われることが望ましい。したがって、このような食に関する指導等が可能となるような単独校調理場

図4 調理方式別学校給食実施状況（公立小・中学校児童生徒）



（出所）文部科学省（2024）「令和5年度学校給食実施状況調査」より作成。

方式への移行について、運営の合理化に配慮しつつ、児童生徒の減少等に伴う共同調理場方式の経済性や合理性と比較考量しながら、検討していくことが望ましい」との考え方も示されている¹⁶。合理化施策については、栄養教諭・栄養職員と給食調理員との連携体制の確保、委託業者の質の確保、入札不調の発生が課題として指摘されているほか¹⁷、非正規給食調理員の低賃金が問題である¹⁸。

3. 学校給食における食材費高騰問題

3.1 食材費高騰への対応

2020年を100とする食料の消費者物価指数は、2024年4月に116.4となっており、2021年秋以降急激に上昇している（図5）。

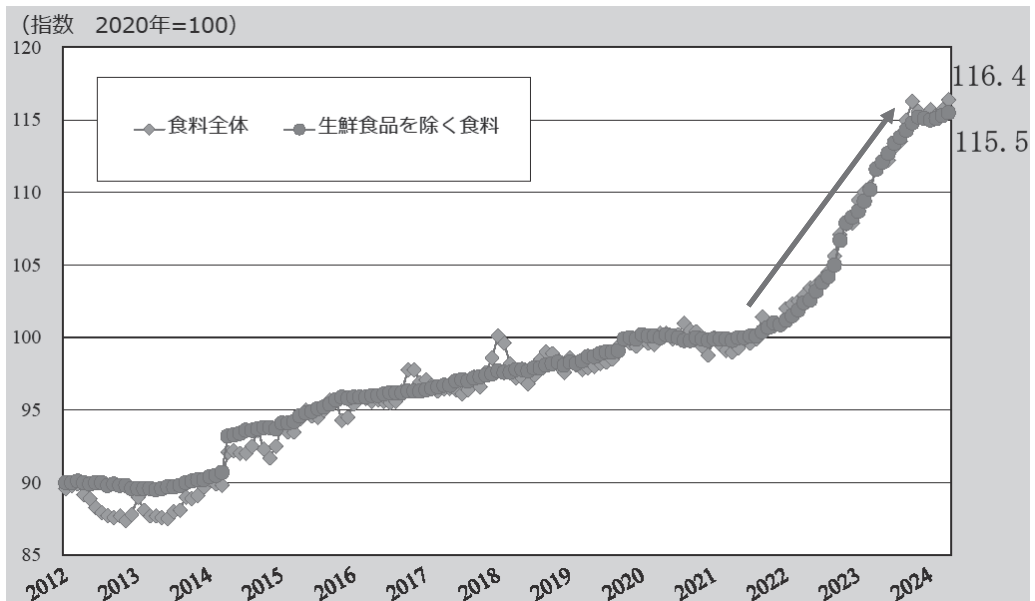
政府は、2022年4月のコロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」において、「地

16 保健体育審議会（2007）「生涯にわたる心身の健康の保持増進のための今後の健康に関する教育及びスポーツの振興の在り方について（保健体育審議会答申）」。

17 檜原正澄ほか（2022）「大阪府内学校給食の変遷と今後の課題」『経済論集』71巻4号322頁。全国学校給食を考える会・前掲注15 1,2頁によれば、2017年に京都府宇治市、2015年に静岡県浜松市、2013年に東京都狛江市でも民間事業者の急な倒産・契約解除等により学校給食が提供できなかった事例がある。

18 上林陽治（2020）「公務の間接差別の状況と会計年度任用職員制度の問題点」竹信三恵子編『官製ワーキングプアの女性たち』岩波書店25,26頁によれば、給食調理員の女性割合は、正規77.8%、非正規97.1%となっている。

図5 食料の消費者物価指数の推移



(注) 生鮮食品は、生鮮魚介、生鮮野菜、生鮮果物。2014年4月及び2019年10月の上昇は主に消費税率引上げによるもの。

(出所) 農林水産省(2024)「我が国における食料の消費者物価指数の推移」。

域の実情に応じ、これまで通りの栄養バランスや量を保った学校給食等が実施されるよう、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を拡充・活用し、コロナ禍において物価高騰等に直面する保護者の負担軽減に向けた自治体の取組を強力に促し、必要な支援を迅速に行う」こととした¹⁹。

これにより、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が拡充され「コロナ禍における原油価格・物価高騰対応分」が創設された。2022年7月時点において、これら臨時交付金及び自己財源によって、学校給食費の保護者負担軽減を実施又は実施を予定している自治体は8割を超えている(図6)。この中には、給食費の無償化を行なった自治体もある²⁰。

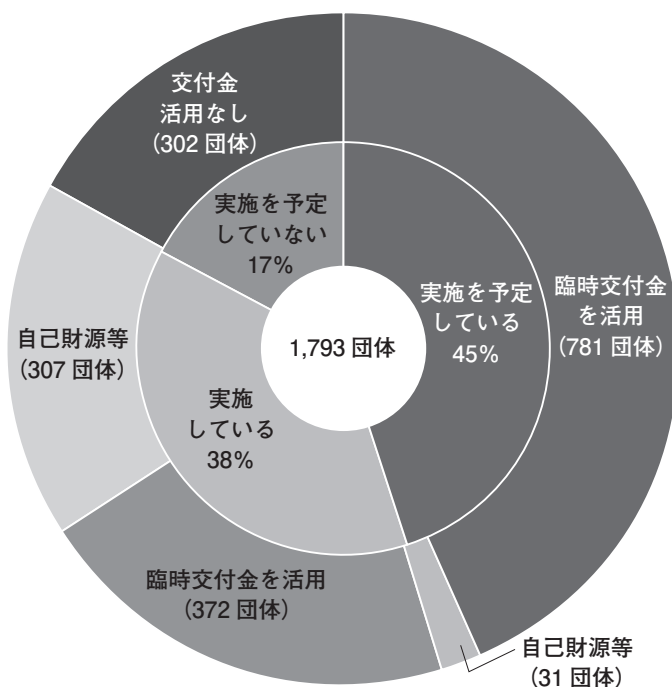
3.2 食料費高騰対策の必要性—なぜ給食費の値上げは難しいか

学校給食の経費のうち施設設備費・修繕費・人件費・光熱水費は学校の設置者の負担であるが、

19 原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議(令和4年4月26日)。

20 「日本農業新聞」(2023.2.22)によれば、2022年に無償化した自治体の約6割(263団体)が臨時交付金を活用した。閣議決定された「こども未来戦略」(2023.12.22)では、学校給食無償化に向けて実態調査を行い、具体的方策を検討することとなっている。

図6 臨時交付金等を活用した学校給食費の保護者負担軽減



(注) 令和4年7月29日時点。学校給食を実施する都道府県教育委員会、市（指定都市を含む）区町村教育委員会 1,793 団体（事務組合を含む）の回答に占める割合。「実施している」は既存の地方創生臨時交付金の活用。「実施を予定している」は「コロナ禍における原油価格・物価高騰対応分」を活用予定。「実施を予定していない」の主な理由は、「現時点では、学校給食費の値上げを行う予定がない」となっている。

(出所) 文部科学省 (2022) 「学校給食費の保護者負担軽減に向けた取組状況」

食材費は保護者負担とされ給食費として徴収されている²¹。完全給食を実施している公立学校の年間の平均実施回数は、小学校 192 回、中学校 188 回、夜間定時制高校 177 回となっており、一食あたりの給食費は、小学校 269 円（年間負担額 51,568 円）、中学校 314 円（同 59,037 円）、夜間定時制高校 332 円（同 58,784 円）となっており、1 人年間小学生約 10 万円、中学生約 17 万円という公立学校に通うための費用中の最大の費目となっている（図 7）。

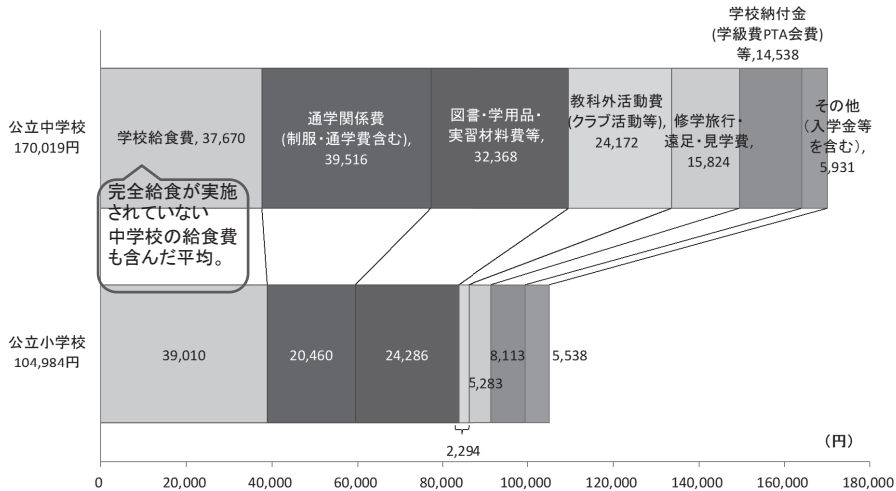
給食費は 2 年前と比べ 4.7～7.4% 上昇しているが²²、食材費の高騰分をカバーできていない。学校給食法には食材費の保護者負担が明記されているが、法定時に給食費を支援する生活保護の対象とならない生活困窮層への支援が課題となっていた。1956 年の学校給食法改正により、生活保護受給者に準ずる給食費未納者など準用保護者へ給食費等を支援する就学援助制度が創設され

21 法第 3 条、学校給食法施行令第 2 条、「学校給食の実施に関する事務処理および指導の指針について」（昭和 48 年 6 月文部省体育局）。

22 文部科学省・前掲注 8。

図7 公立学校に通うための費用（一人年間）

塾以外で、小学生約10万円、中学生約17万円



(注) 学習塾費など学校外活動費を除く。給食費は、完全給食が実施されていない学校の給食費を含んだ平均である。

文部科学省 (2024) 「令和5年度学校給食費調査」によれば、給食を実施している公立学校の保護者の年間負担額 (月額×11か月) は、小学校 51,568円、中学校 9,037円である。

(出所) 文部科学省 (2022) 「令和3年度子供の学習費調査」。

た。

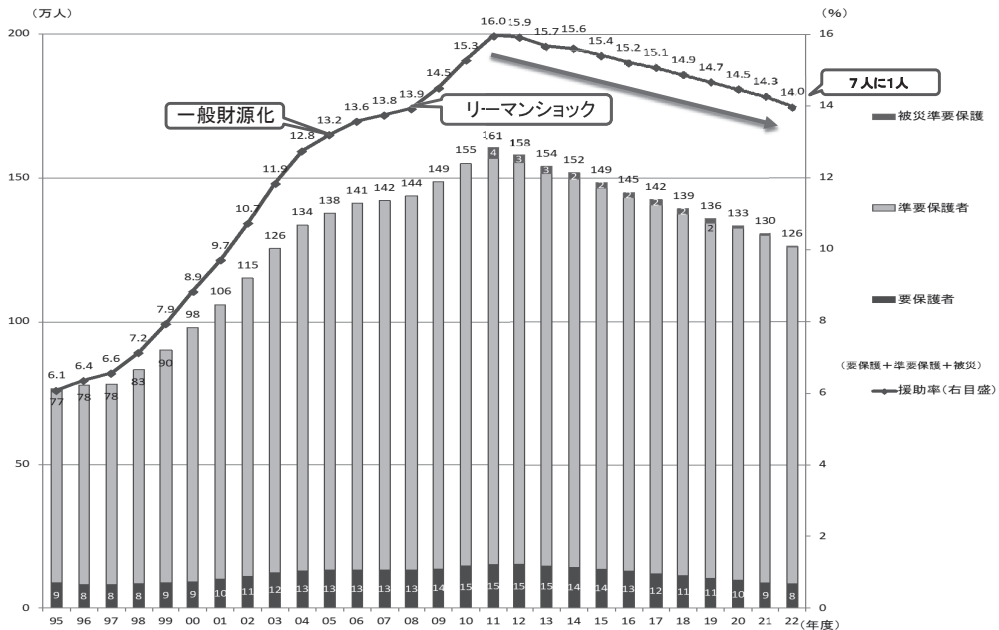
全国の14%、公立小中学生の7人に1人が就学援助や生活保護による給食費の支援を受けている。コロナ不況の影響を受けて、貧困世帯ほど、収入がさらに減少している²³。しかし、援助を受ける小中学生の割合は、2011年をピークに11年連続して減少している (図8)。2005年度からは、国の補助金も一般財源化され、担当部局は財源を十分に確保できると言い難い。内閣府の調査では、世帯収入が中央値158.8万円の2分の1未満のいわゆる貧困層でも、就学援助を利用したことがない世帯が34.8%もある²⁴。その理由は、「制度の対象外だと思う」「手続きがわからなかったり利用しにくい」「利用したいと思わない」「制度を知らなかった」などである。就学援助制度が周知不足であることや、保護者の申請が必要な収入等を基準とした選別的福祉であることが、給食費未納発生や給食費の値上げが難しいことの原因となっている²⁵。

23 内閣府 (2021) 「子供の生活状況調査」。

24 同上。

25 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の結果について」によれば、公立小中学生全体の0.9%が給食費未納と推計されたが、その後の国による調査は行われていない。

図8 援助を受ける小中学生の推移—コロナ不況下でも利用率が低下



(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（2023）「要保護及び準要保護児童生徒数の推移」。

4. 学校給食の新たな可能性

隣国韓国では、日本より学校給食のスタートが遅れ、朝鮮戦争後 1960 年代から本格的に開始されたが、その後の発展は目覚ましく、2021 年度までに直営による高校までの親環境無償化給食をほとんどの自治体で実施している²⁶。親環境とは、農薬や化学肥料をできるだけ使わず環境への負荷が少ないという意味である。農業予算を使っていること、高校まで給食を実施していること、無償化の費用を市区町村などの基礎自治体だけでなく、都道府県に当たる広域自治体も負担していること、調理の民間委託を見直し直営化したことが韓国の給食の特徴である。

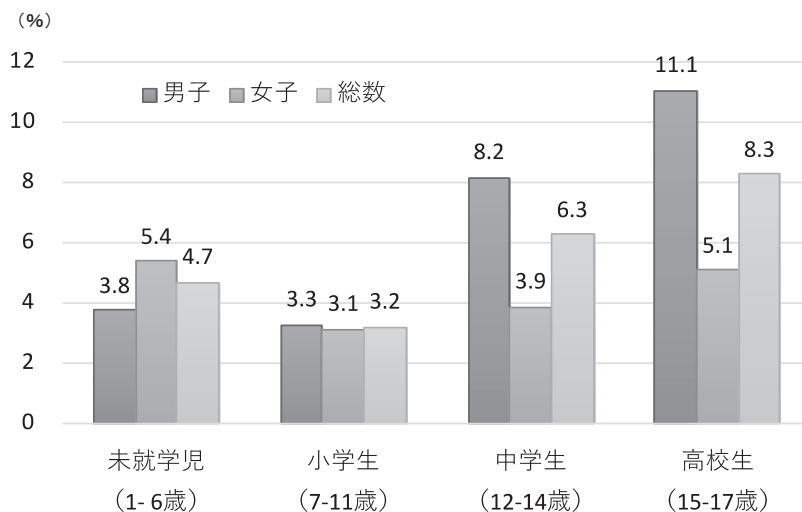
日本でも 137 の市町村の学校給食で有機食品を使用していて、増加傾向にある²⁷。2.1 で述べたように、学校給食における地場産物使用の拡大は食育政策の目標であり、2022 年度の全国平均で

26 鳥咲子（2022）「教育無償化に向けて—韓国の親環境給食の無償化を踏まえて—」『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要』34号 34～36頁。

27 2021 年度『読売新聞』2023.10.4。愛媛県今治市、千葉県いすみ市、東京都武蔵野市などの例が有名。

物価高騰下の学校給食の課題

図9 子どもの朝食欠食状況



(注) 「欠食」は以下3つの場合の合計である。①何も食べない(食事をしなかった場合)②菓子、果物、乳製品、嗜好飲料などの食品のみ食べた場合③錠剤・カプセル・顆粒状のビタミン・ミネラル、栄養ドリンク剤のみの場合(出所)厚生労働省(2020)「令和元年度国民健康・栄養調査」

地場産物の使用割合は56.5%、国産食材の使用割合は89.2%である²⁸。保護者が負担していた給食の食材費を無償化する場合、地域・国内の農水産物を購入する農水産業関連予算と位置付けることも検討に値する。

2.1で述べたように、定時制高校生の給食は合理化施策の矢面に立っているが、定時制高校生以外も高校生の給食ニーズは高い。朝食の欠食は、男子高校生では1割を超える(図9)。東京都における調査で、高校生世代は小中学生と比べ、子ども食堂を利用したことがある割合は低く2.7%に過ぎない(図10)²⁹。一方で、「学校における無料の給食サービス」への希望は、「使ってみたい」「興味がある」を合わせて、46.7%である(図11)。実際にも過疎地や島にある公立高校に、小中の給食センターから配食している例がある³⁰。

また、夏休み中の学童保育での昼食についても、従来の保護者任せの弁当持参ではなく、給食センターから配食している事例がある³¹。

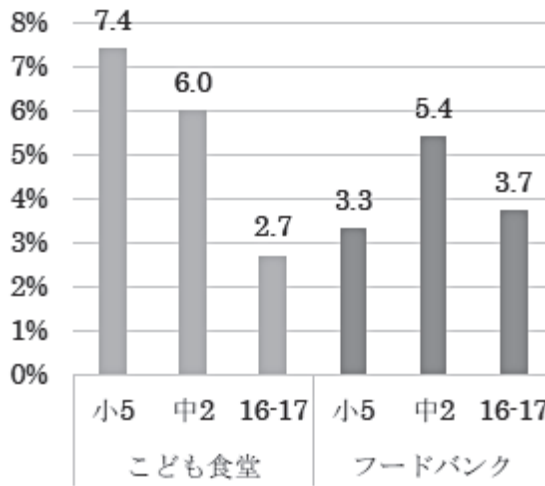
28 金額ベース。文部科学省「令和4年度学校給食における地場産物・国産食材の使用状況調査」。

29 居場所カフェ立ち上げプロジェクト(2019)『学校に居場所カフェをつくろう!』校内に居場所カフェを設ける動きが広がっている。

30 石川県立志賀高校、愛媛県立今治西高校伯方分校、北海道立大樹高校、北海道立新十津川農業高校など。青森県立三戸高校は2023年度から開始した。

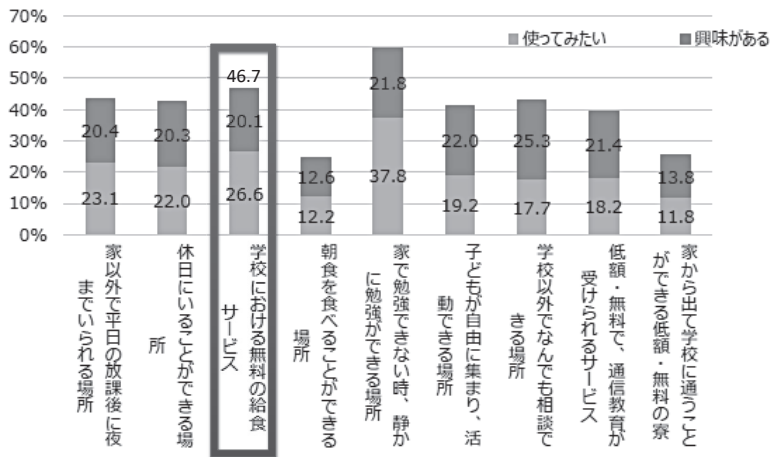
31 埼玉県越谷市、福井県越前市、島根県益田市など。

図10 子ども食堂・フードバンクを「利用したことがある」割合（保護者）



（出所）東京都立大学子ども・若者貧困研究センター（2023）「令和4年度東京都こどもの生活実態調査報告書」

図11 高校生の利用意向割合（16～17歳）



（出所）東京都立大学子ども・若者貧困研究センター（2023）「令和4年度東京都こどもの生活実態調査報告書」

5. おわりに

2.1で述べたように、学校給食は、貧困児童救済のために開始され、子どもの食格差を小さくするために、大きな役割を担ってきた。

物価高騰下の学校給食の課題

2005年の食育基本法制定以降、学校給食は単なる昼食ではなく食育の「生きた教材」と位置付けられたが、学校給食合理化の圧力は依然強く、食材費高騰下において、委託事業者の倒産リスクも高まっている。しかし、コロナ禍での一斉休校時の昼食の問題、災害時に学校が避難所になった際の調理室の活用などからも、学校給食制度は子どもや地域の食の重要なセーフティーネットであることが再確認できる。

2008年学校給食法改正により、食生活が食にかかわる人々の様々な活動に支えられていることについての理解を深めることや環境の保全に寄与する態度を養うことが学校給食の目標に位置付けられた。学校給食における地場産物使用の拡大も食育政策の目標となっている。

少子化が進み、小中学生だけでは給食の対象者が減少するが、食育の「生きた教材」であり、子どもの食のセーフティーネットである学校給食制度の有効活用のために、まずは高校生や学童保育などにも給食の対象を拡大することが検討されるべきである。

参考文献

鷹咲子（2022）「教育無償化に向けて—韓国の親環境給食の無償化を踏まえて—」『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要』34号。

鷹咲子（2016）『給食費未納 子どもの貧困と食生活格差』光文社。