

くらしと協同の研究所主催
学習会 中川 恵氏講演 (2024 年 11 月 16 日)
(誌上掲載)

講演

地方行政と学校給食

中川 恵

山形県立米沢女子短期大学 准教授



山形県立米沢女子短期大学の中川恵と申します。本日はよろしくお願ひいたします。いまご紹介いただきましたように、学校給食はとても身近なテーマでして、みなさんもお経験がそれぞれにあるところかと思ひます。このテーマを研究し始めたのは3年ほどで、今回はその間わかつてきたことを中心にお話しさせていただきたいと思ひます。

学校給食は、山形県が発祥でもありまして、山形県内のいろいろなところで「子育て支援」などの文脈でも注目されていたところではあります。おそらく全国的にも同じような傾向にあるのではないかと思ひます。

きょうは、せつかくですので給食の歴史(学校給食の歴史は戦後の歴史でもありまして)、地産地消、有機農業、そして最後に山形県の話をしたと思ひます。

お話に入る前に簡単に自己紹介をさせていただきますと、私は秋田県秋田市の生まれです。大学院から仙台に行ったのですが、そのときの研究テーマは CSA でした。CSA や地域支援型農業などの取り組みは、買い支えをするとか、地域の産物を適正な価格で買おうという取り組みでもあり、す

ごく大事な取り組みだと思ひている中で、2011 年に東日本大震災が起きました。その後の復興の過程で、関わりを持ったり同じテーマを扱いながら、協同組合の重要性をすごく感じてきたという面もあります。

ですので、きょうのような場面でお話しする機会をいただいとことはとてもありがたいと思ひています。CSA や消費者と直接やりとりをしようとする農家の方のお話を聴いていると、それを仕組み化したり安定化させようとする先には協同組合の仕組みがすごく近いものとしてあると思ひています。組織・法人の形態はさまざまで、会社であったりもしますが、理念としての「協同」は普遍的なものでもあるのだなと感じているところではあります。

そして、米沢女子短大に職場を得たのが9年前で、たまたま学校と生活クラブやまがた生活協同組合の拠点と同じ町内という非常に近い場所にあることもあり、組合員としても研究者としても関わってきたという次第です。

他の研究としては、市民活動や高島町(有機農業で有名)の取り組みなどに関わっています。高島町は、『有機農業はこうして広がった』という本にも書かせていただいたのですが、トップダウン的というよりは

ボトムアップ的に、それぞれの農家のみなさんがグループをつくって、提携先を見つけて、その場合、首都圏や関西都市圏の生協さんなどがとても大きいお客さんとして一緒に提携運動を進め、発展してきたという歴史を持っています。その取り組みも、もう半世紀を超えて、人も世代交代をしながら、いろいろなことが新しく展開しているのを追っているという状態です。

趣味や家族の面では、せっかく米沢に暮らしているので先週は「環境フェスタ」でゴミ収集車に乗ったり、夏には消費者のみなさんと一緒に岩手県の旧山形村（現在の久慈市）の短角牛の放牧場に行きました。こちらも、産地として「大地を守る会」などと提携を続けてきましたが、世代も代わって、その取り組みは維持しつつも独自の消費者との取り組みの可能性を探ってCSAを始められたところ です。

さて本題ですが、まずは学校給食の歴史を確認してみたいと思います。事前にお配りした資料にスライドの一部の内容をお示ししていますし、別途、「オーガニック・ビレッジ進捗報告—山形県高島町—」というコラムを執筆していましたので、これも付けています。

学校給食が、いまのようにクラス全員に対してほぼ同じメニューで提供する方式になったのは戦後に始まりました。それ以前は、例えば家庭の事情であまりお金がないとか、痩せすぎているなどといった児童に対して特別に提供されるものという意味合いで行われていました。ですから、今日のように、みんなが学校給食を食べるという形式は戦後から始まっています。

この後もう少し説明しますが、お昼ごはんを給食にすべきなのか、それとも各家庭

がお弁当を用意すべきなのか、という論争はわりあい長く行われてきましたし、もしかしたら今後も復活するかもしれない論点でもあります。戦前までのお昼ごはんは弁当が普通でしたし、給食がない場合には弁当方式が行われています。

1960年代以降になると「合理化」が目立ってきます。今回、参考にする藤原辰史さんのご説明によると、それらは「行政改革」の一環に位置づけられるもので、代表的な「合理化」のやり方に給食センター（共同調理場）を造るという方式があります。

70年代頃からは、もう少し地元のものを取り扱おうという、食材の「地産地消」も始まります。ですから、「合理化」と並行するようなかたちで、「でも食材は地産地消で」というような動きが進んでいくイメージです。

その後、これも行政改革の一環かなと指摘する本もあるのですが、2000年代頃からはまた少し状況が変わったのかなと私は思っていて、2005年には「栄養教諭」という制度が始まりました。食育の一環で、学校に栄養の先生が配置され、この栄養教諭が食育の授業を担当したりします。保健室の先生（養護教諭）のように、栄養の専門家で教育の専門家という制度を発足させたのが2000年代に入ってからになります。

最近の大きな盛り上がりとしては、2020年頃から給食費を無償化する自治体が生まれてきて、コロナの給付金などを元手にしながら2022年頃から給食費無償化の動きも大きく増えてきたところです。昨年度の実績ですと、3分の1の自治体が給食費の無償化を達成しているというデータもあります。給付金がなくなるとどうなるか、若干不透明なところはありますが、無償化は緩やかに進行していくのではないかとみら

れています。

有機農産物の取り扱いについては、学校ごと、あるいは自治体ごとにさまざまな状況にあり、いままさにチャレンジしているところかと思えます。

北川先生もおっしゃっていましたが、学校給食はどんな献立だったか、少し確認してみたいと思います。農水省のホームページに載っている給食の歴史を見ますと、始まりの頃はパンや脱脂粉乳で、器もいまから見ると特徴的です。

学校給食は明治時代に山形県から始まった、ということも書かれています。もともと貧しい子どもたち向けの学校で始まったということで、鶴岡市では現在も始まりのときの献立を再現した給食が提供されていると聞いています。

当初はコッペパンと脱脂粉乳（あるいは牛乳）を中心としたメニューでした。その後もやや洋食メニューが中心で、「ソフトめん」などの麺類も出てきます。現在はコメ中心に変わりまして、全国平均で週あたり 3.5 回、山形県はそれより多くて週あたり 4 回、コメが主食になっています。最も多い町では週 4.5 回となっているので、たとえば月火水木はほぼコメという構成になっています。給食はこの間、大きく変わってきたことがわかります。

「学校給食」という言葉は、日常的な用語でもあって、私たち自身も経験しているので日常的に使うのですが、法律や専門家が扱うような統計上の言葉と少し齟齬があるように思えますので、言葉の定義と状況を少し確認してみたいと思います。

1 つめに法的な位置づけです。学校給食は、学校給食法を根拠として行われていて、

ほとんどのところで行われているので義務かなという気もするのですが、実は努力義務となっていて、給食がないからといって罰則があるものではありません。ですので、一時期、努力義務ではなく義務にすべきだという運動も盛んに行われました。最近は、さらに義務教育の一環として位置づけられることも多くなりましたので、義務的なものかなと思いがちですが、法律上は努力義務になっています。

献立については、最初は脱脂粉乳 1 杯でした。これも「ミルク給食」と呼んでいましたので、「給食をやっていますか。やっていませんか」と聞かれれば、「やっている」に位置づけられます。いまも統計上は「ミルク給食」というものがあります。「完全給食」は、定食のように主食とおかずがあり、汁物があったり、デザートが付いたりするものです。栄養価が非常に高く、バランスが取れているので、完全給食をめざしていこうという動きのもとに、いまは完全給食が主流です。

ちなみに、ごはんだけは持参して、おかずだけを提供してもらうかたちの給食もあります。未就学の幼稚園や保育所では、そういった給食も珍しくなく行われています。

続いて、調理方法です。給食というところんなものを想像されるかわかりませんが、基本的に当日に調理をすることが大原則で、作り置きは一切できないのが給食の特徴です。家で料理をするときには、前日にある程度作ったり下処理をして、それを当日温めるようなことをしますが、それは給食という分野ではしてはいけないというのが原則です。

この点は、家とも違えば飲食店とも違う、

給食という集中して大量の食材を扱う施設に特徴的なものです。似たような給食施設と呼ばれるものには、介護施設等に提供するような給食施設と、社員食堂や学食のようなものがあり、これらも給食に当たります。お昼ごはんであれば、朝からお昼までの調理を原則とするので、メニューはその時間内にできるものに絞られてしまうという制約があります。

それから、今回の話の後半に特に出てきますが、自校式・センター式という議論がとて長く続いてきました。自校方式は、学校に併設・付属する調理室の中で調理をして、その学校に提供するというやり方です。センター式と呼ばれるのは、セントラル・キッチンのようなイメージですが、センターの中で調理をし、それを決まった学校へ配送するというやり方です。大きなセンターを造るにはお金も用地も必要ですので、次善策として自校式で行なっている学校の調理室を拡張して、そこで作ったものを自校と別の学校の両方へ運ぶというやり方もしています。これを、作る学校を親、送られる先を子とみなして、親子方式と呼んでいます。調理方法についても、とても大きな論争になってきました。

調理者の待遇ですが、これまで学校給食の調理者は、県費で採用し市町村が雇用する調理員という、学校の先生と同じような位置づけでした。しかし、ここ10年ぐらい、間接ですがセンターが民間化されるという動きが急増中です。調理者の待遇も、戦後の間にずいぶん変わってきたところかなと思っています。

学校給食をめぐる大きい動向として、こ

れまで3つの論点がありました。

1つは給食なのか弁当なのかということで、給食が始まった頃の10年間と、1947年頃に戦後復興という文脈がなくなるなかでアメリカの安い小麦がなくなって正規の値段に戻るときに、「やっぱりお弁当がいいんじゃないか」という議論が起き、70年代にもう一度起きたようですが、いまのところ、ひとまず「給食のほうがいい」というところに軍配が上がっている状況かなと思います。

また、給食のほうがよいという根拠として、栄養価が豊富なことや食育的な効果があるということも熱心に言われてきました。これらは給食の専門職を育てていく過程（プロセス）と大きく連動していき、給食というものがすごく充実してきた成果だというふうにも見てとれます。

近年は地産地消や食文化の継承という観点からも、給食が重要だと言われるようになりました。

2つめの論点としては、給食センターをめぐる論争があります。これはまだ、あまり決着がついていないところかなと思います。後で少し述べます。

3つめに、給食の費用を誰が負担すべきなのかという議論があります。家庭が負担すべきだという議論と公費で負担すべきだという議論がありますが、緩やかに公費の負担へと移行しているように見えます。学校では給食だけでなくいろいろなお金がかかりますが、いまは教科書代も小中学校では無償になっています。60年代に大きくそれが達成されたと思いますが、給食もその議論と重なっている面があるようで、食材が教材であるならば無償化すべきだとい

う議論になっています。

学校の給食費は、毎月、集金袋に現金を入れて各学級で集めるやり方を採っている自治体も多く、そのことが学校の先生の負担になっていたり、未納の問題が発生するなど、さまざまな問題もあって、公会計にして税金と同じように支払えるようにすべきだという議論も進んでいましたから、公費で負担することになればそうした問題も解消されると考えられているようです。

給食センターについては、推進・反対といろいろあったわけですが、推進する論理としては「完全に実施するためにセンター方式が合理的だ」という文言や「経費を適正化していく」といった文言によって「合理化路線だ」というふう考えられてきました。

それに対して、反対派の論理としては、「技術的な問題もあるけれども何より質が下がるんだ」という言い方で、反対という議論が展開されてきたと言われています。「献立のバリエーションが少なくなる」とか「洗い物の量が増えるので食器は洗浄が容易な材質が選ばれがちだ」とか、教育効果に関して「よりよい教育ができなくなる」とか「ひとたび事故が起きたとき、被害の広がり具合が大きくなる」など、さまざまなことが言われながら、反対の論理も展開されてきたところです。

どちらの方式がよいという決着はついていませんが、調理や栄養の分野では自校調理のほうが優れているという認識があります。一方で、センターの設置を市町村が進めたいという立場をとることが多く、それゆえに現在も重要な論点になっています。

もちろん、そこには都市部と地方という地域差があるだろうと言われていますし、

自治体の持っている財政力にも大きな違いがあるのではないかとということも指摘されています。つまり、センターを設置するのは合理化を進めなければいけない財政力の不安定さや逼迫さが影響しているのだというふうにも見る見方です。

この間、学校給食の地産地消がどのように進んできたのか、現状の達成状況をお話ししたいと思います。

地産地消は、給食の分野ではかなり進んでいるところかと思えます。東北では70年代頃からコメの扱いが増えてきましたし、全国の学校給食の地産地消比率を見ると、金額比率では現在89.2%が国産の食材でまかなわれているという数字になっています。

食材の数については、文科省では自校調理とセンター調理という調理方式ごとに調べていて、自校方式では76.8%、センター方式では77.7%が国産食材となっている状況です。もっと高くできるだろうとみることもできるでしょうし、かなりの程度クリアできているのではないかとみることもできる数字かなと思います。どうしても国産では調達できないものもありますので、全国平均としてはさすががんばっているのではないかと、私自身は思っています。

続いて、地場産物の扱い比率を全国平均で見ると、金額比率では56.5%が地場産物で、半分以上は地場産物から成り立っているのが学校給食と言えます。地場産物の範囲は明確ではありませんが、おそらく都道府県だろうと思えますので、各地のいろいろな特産物で違いはあるにせよ、金額では半分以上を地元の都道府県内の地場産物で構成しているのはすごいことだなど

思います。

地場産物の地産地消を進めるにあたっては、消費者の協同組合もそうですし、農業の協同組合も実態としてとても大きな貢献をしていることを補足しておきたいと思います。大量の食材を扱うことに加えて、値段はすでに決められていますから、そこで利益を出すことはなかなか難しいと思いますが、地産地消に取り組んできた生協と連動したり、農協の地産地消の取り組みと合致することで現状の数字を達成してきたというのが各地でみられている実態かなと思います。

次に有機農業の話をしてみたいと思います。学校給食と有機農業の現状というのは、先ほどの地産地消のような表を作るところまで至っていないくて、今回のスライドを作るときにも文字は書けるのですが表は書けなくてちょっと困ったところでもありました。でも、それはまさにいま学校給食と有機農業に取り組んでいる状況をよく示していることでもあります。

いま、学校給食で有機農産物を提供している自治体は193自治体で、全国では11%にあたります。これは去年から今年にかけて大きく伸びていて、農水省のホームページでは50数自治体が増えたと言っています。とりわけ「みどりの食料システム戦略（みどり戦略）」を背景として、「オーガニックビレッジ」を宣言した自治体の9割で学校給食での有機農産物の提供を行っていると言われているから、「みどり戦略」のもとで有機農業を推進しようとする自治体は、多くの場合、学校給食での提供をメニューに加えているのが現状と言えます。

農水省の「有機農業をめぐる事情」とい

う資料によると、この10年弱の間に日本の有機農産物に対する関心は増えていて、食品の市場規模で見ても大きくなっていることが強調されています。2017年の調査では週に1回以上有機食品を利用する消費者が17.5%ということも書いていて、化学肥料や農薬を使わずに育てた有機農産物への関心や実際の購入・購買も徐々にではあるが広がりつつあるという認識を農水省は示しています。

また、取組面積に関しても、過去10年間で5割拡大して、150%の成長で、いまは成長基調にあるということも強調しています。田んぼでは宮城県・兵庫県、畑では北海道など、地域差がかなりあるかと思いますが、伸びている分野もあるということが強調されています。

有機農業や地産地消に取り組んで運動をしてきた方にとっては「いまからか」という感じもあるかもしれませんが、私自身はとりわけ、農水省が「JAS認証が90%伸び、認証を取得していない有機農業は48%伸びました」と言っていることはとても大きな進歩ではないかと思っています。従来、農水省は「有機JASを取得したものを有機農産物という」と一貫して言ってきたわけで、そこから「認証を取得していなくても有機農業があるのだ」というふうに認めているところはとても大きな変化だと思えますし、「認証を取得していないけれども、もともと多様な広がりがあったのだ」という認識が共有できていることはとてもよいことだと思います。このあたりは、これまで有機農業に熱心に取り組んできたみなさんからするとまだまだもどかしいところだろうと思いますが、このような認識が一定共有されている面もあるかなと思います。

ちなみに、農水省は週明けの11月18日

から 12 月 13 日までを「有機農業の日(オーガニックデイ)」ということで、有機農業の特別期間として指定しているようです。この時期は各地で、小中学校へのオーガニック給食の提供も行われる予定になっているようです。

続いて、山形県の学校給食の話をしたしたいと思います。

山形県は、給食発祥の地ということで、給食にとっても熱心であることを謳っています。給食の普及率も、小学校・中学校ともに全国平均よりも高いです。さらに、給食センターによる調理の普及率が高いことも特徴です。

山形県は、学校給食での国産食材の使用割合を金額ベースでみると全国平均 89.2%と同等の 89.8%になっています。国産食材数の比率は、山形県では自校方式とセンター方式を分けて集計していませんが 85.5%で、全国平均に比べて高いです。地場産物も同じような傾向がみとれます。これは平均程度以上の値ですから、まずは地産地消に熱心であることを示しているかと思えます。

また、食材の数については、山形のどの給食関係者も「コメは当然地元のものだ」と言っただけで、「野菜の地産地消にも熱心に取り組んでいるんだよ」と言います。ですから、食材数の比率も上がります。米沢市も、市の計画の中に「12 品目は地場の野菜を扱うようにします」というようなことを明記していますので、品目を増やすことにも熱心です。

食材費、学校の給食費は、山形市や米沢市といった自治体ごとに違って、山形県内は食材費が全国平均に比べて高めですから、金額の比率でみると全国平均並み

か、もしくは少なめに見える数字がありますが、もともと食材費が少し高いということも影響しています。ですから、保護者が支払っている金額がやや高いことになり、それを保護者が受け入れているということであれば、消費者が地産地消にとっても熱心だとも言えるかと思えます。

そもそも私が 3 年前に学校給食の調査を始めようと思ったのは、こういうチラシが生協さんを通じて署名運動として回ってきたことがきっかけでした。「米沢の学校給食をよりよくする会」が、中学校でも自校調理の学校給食をしてほしいと言ったのです。当時、米沢市が「給食センターを建てましょう」という計画を提案してきて、それに対して一部の住民は「給食センターを建てないでください。自校式を続けましょう」というふうに訴えていました。

3 年ほど運動があり、紆余曲折して、センター建設はいったん白紙にして、地元のものを用いるかどうかなどを検討しましたが、いまのところ当初の予定通り、2026 年に給食センターが稼働し、中学校には給食センターから提供する一方、小学校は一部を除いて自校方式のまま継続するというやり方で進めることが決まっています。

この署名運動をもとに給食のことを少し調べてみようと思ったのが私の研究の個人的なきっかけではありましたが、調査を始めるとよくわからないこともたくさん出てきました。まず学校の歴史などは学校ごとにたくさん編纂されていますので、そうしたものを見てみようと思うと、学校の歴史の中で、特に文献の資料を見ても給食の流れや変遷がとても見えにくいということがわかりました。

もちろん、給食がいつ始まったのか、始まった頃どんなふうになり上がったのか、それがいかにうれしかったのかなどはよくわかります。座談会などをして、だいたいの給食の話では盛り上がりますが、その通史や変遷はとて見えにくいと思いました。

さらに、先ほどのような自校方式が望ましいと思っているような市民団体の方に話を聞いてみると、何が論点なのかはわかるのですが、「なぜそんな変化が必要とされてきたのか」というような自治体の文脈や地域の文脈に位置づけることはちょっと難しくさうだなというふうにも見えてきました。

さらに調理員の方にも聞いてみると、かなり早い時期では、例えば生活改善の地域の運動があって、その中で共同の調理を経験した料理上手な人がスカウトされて学校給食が始まっていったというケースがあることなどが見えてきて、それはそれですごい歴史だなと思ったりしたのですが、その後、給食の専門家として調理師や栄養士という資格が生まれ、管理栄養士という資格ができ、栄養教諭という資格も生まれて、そういった専門職がたくさん生まれる過程がとて見えにくいということがわかってきました。「おうちをきいてもわからない。なまえをきいてもわからない」状態で、いったい何を見たら給食の移り変わりが見えてくるのかと私自身が悩んでいた3年間でもありました。

これまでにわかったことは、給食が始まった初期の段階では強い権限を学校もしくは学校長が持っていたということで、この時期には校長先生が「給食を始めよう」と言ったことで給食が始まったとか始めることが決まった、ということが事例として

もたくさん出てきます。戦前もそうですし、戦後も昭和30～40年代頃までは、できるところから始まり、費用も保護者・PTA・地域の名士の方がお金や調理器具や食材など多くの寄付をして、自分たちの手づくりで給食を始めたことがわかります。

一方、時代を下ってくると、その権限の主体は自治体、厳密には教育委員会へと移っていき、首長が「給食を始めよう」という公約、特に「中学校の給食を始めよう」という公約を掲げたことをきっかけにして始まることもありますので、首長の権限も非常に強くなっているのが現在だなどと思います。

費用負担に関しては、公費という面がとて大きくなっています。もちろん、保護者もこれまで給食費というものを支払ってきて、この給食費はいま無償化の対象になるかどうかの議論になっていますが、その中の人件費と施設の経費はすぐ公費へと移行しています。ですから、無償化の議論がされている給食費は食材費のみを指している、調理員の人たちに支払っている給与や老朽化した設備の改修などは公費（市町村や都道府県の補助）に変わってきているというふうに、費用負担が大きく変化してきたこともわかりました。

そこで、給食センターに特化して山形県内のことを調べようと思って、市町村議会の議事録なども見てみました。

調べてみると、米沢市では2021年に給食センター建設をめぐって反対運動が起きたのですが、全県的にみると論争になっている形跡があまりないこともわかりました。これは私自身、少し驚きでもありました。給食の問題、あるいは協同組合運動の歴史などをみると給食センター反対運動は

どこでも起きているものと思っていたところがあったのですが、山形県ではそうした形跡がほとんど見当たりませんでした。山形県内では米沢が特殊だった、ということがわかったところです。

なぜ反対運動がそれほど起きなかったのかということを見ていくと、時期によって理由は少し違っていますが、調理方法をどうするかということが最優先されていなくて、論点はそこではないところにあるのだなということも議会の議事録からは見えてきました。60～70年代の頃は、まだ中学校での給食はほとんど行われておらず、小学校も一部は学校の判断によって行われ始めましたが、行われていない小学校もたくさんありました。

また、上下水道が完備されていなかったり、運べる道路が十全でなかったり、ガス・電気の整備などがまだ追いついていないような地域もありましたので、市町村全域で給食を行なう、できるなら完全給食（定食方式）で行なう、そういうものを普及することが60～70年代にはとても大きな論点になっていました。

ですので、この時期にセンターを受け入れた自治体の多くは、「給食を普及させるためには、これは非常に重要だ。（国庫補助も付いていたので）いまやるべきだ」という論調になり、どういう方式で給食を作るのかということは論点になっていませんでした。この辺りは藤原辰史さんの研究でも「地域差がある」と言われていたので、まさにそれを裏付けるように、山形県での60～70年代の共同調理場の設置は明らかに地域差があり、地方の生活インフラがなかなか伴っていない中で完全給食を実施し、その普及率を上げるために有効な手段だと思われていた、ということに合致する

例だと思えます。

さらに2000年代に入ると、市町村合併の時期にも入りまして、とりわけこの問題と関連しているのは中学校の統廃合です。最近では「統廃合」と言わないで、「再配置」と呼んだりする論調がありますが、中学校が統合していく中でどうやって学校給食を維持するかということが問題となり、新しい中学校をどこに造るのか、いつ他のところを廃止するのかということが、地域にとっては最も大きな課題でした。ですから、統合された中学校ができることと決まり、場所も期日も決まると、それで大きな議論としてはおしまいになり、その後に給食はどうするのかということが出てくるので、調理方法については「ないより、あるほうがいいです」というぐらいのことで、センター方式かどうかはそもそも論点になってこなかったという経緯があります。

山形県内で見ると、県内地図の青い部分は2校以上の中学校がある市町村で、白い部分は中学校が1校もしくは0で小中一貫校があるのみという状況です。そう考えると、白い部分の市町村では全市町村の総合体育大会の市町村選抜ができず、学内選抜と同等になるという状況なわけで、ほとんどの町や村では中学校は1校に統合されています。子どもが減って、教育機関を再編していく時期の中で、学校給食をどうにか存続させ実施していきたいという思いがまずは優先されている。だから山形県では給食センターの反対運動がこれまで起きてこなかったのだなということを私自身は思っています。つまり、財政面だけではなく、少子化、特に中学校の減少が大きく影響していました。

米沢の場合をもう少し話しますと、学校ができて給食が始まったのは1945年とかなり早く、戦後給食の始まりと同時に始まっているのですが、ずっと小学校のみで給食があり、中学校にはないという状況でした。

それが変わったのは2008年のことで、歴史から言えばごく新しいことです。そのときには各中学校に給食室を造るのではなく、小学校の給食施設から中学校へ運ぶという親子配送方式を採用しました。そうこうしているうちに小中学校の再配置計画が立てられていきます。2011年の時点で8つの中学校のすべてに給食が運ばれるようになりましたから、米沢市が小中学校の完全給食を達成したのは2011年ということになります。ですから、中学校に給食設備はもともとなく、いまもないという状況で給食を行なっています。そうした中で、自校給食を維持すべきだという議論が、センター設置の計画が出されたことの反動として生まれてきました。

給食センターが2026年にできると、地図の黄色い四角のところから各中学校へと給食を送ることになります。センターの調理給食は、再配置されたすべての中学校3校と近隣の小学校1校へと配送される予定です。

2031年になると、小学校はもっと少なくなる予定で、現在ある18校が31年時点で8校まで減る予定です。それがどの場所に置かれるかはまだ決まっていないので立地は書けませんが、大きく変わっていくだろうと言われています。給食センターの設置に反対していた人たちは、中学校への給食提供を皮切りに小学校の自校給食もなくなってしまうのではないかと懸念していました。

学校の数が大きく減るのは子どもの数が減っているからで、自治体の運営の仕方というか、自治体の中での位置づけも変わっていき、その中に学校給食もあります。給食の調査をしようとする、とかく献立の変化などに着目しがちで、もちろん献立や物流の変化も大事ですが、その外にある自治体そのものの運営というか、子どもの数が減って学校施設もどんどん減っていくということも踏まえて給食の変化をみていく必要があると考えています。

山形県における給食センターをめぐる論点からは、中学校の統合がとても重要な意味を持っていることがわかってきました。しかし、合意がとれているところでは、関係する人たちは「給食は大事だ。中学校でも給食はあるべきだ」ということを共通に認識しています。それゆえに中学校で統合後にどうやって給食を維持するかということ考えたときに、「どんな方式であれ給食はあったほうがいい」というふうに結論づけてきたのだということ、今回は強調したいと思います。

また、米沢市の場合は、給食センターの反対運動が起きたのですが、反対する論理としては「自校式を続けたいのだ」という言い方をしていました。けれども、その中には給食センターになることで調理員の待遇が変わるという問題について懸念しているという面も大きくあります。非正規職員になることや、これまで教職員並みの待遇を求めてきたという面もあるので、それらがより脆弱化することや不安定化することを懸念している面もあります。

残り10分なので、きょうの話をまとめながら確認したいと思います。

きょうは「地方行政と学校給食」というタイトルでお話をさせていただいています。学校給食の歴史を振り返りますと、戦後の学校の歴史、地域の歴史と学校給食の歴史は密接に関わっています。特に学校給食の始まりは、地域や保護者の力を借りながら、本当に手弁当で手づくりでつくってきたのだと思います。

それから少し時期が下ると、教育委員会をはじめとした行政の仕組みの中で、「地域一円の子どもたちにおいしい食べ物を、安全な給食を」ということをめざしてきた歴史でもありました。60年代以降は「合理化」もキーワードになってきて、それできょうの後半の話につながるセンター方式という議論も生まれました。牧下圭貴さんの本によりますと、「文科省は現在、センター方式がいいとか自校方式がいいというふうに、必ずしも方式について優劣をつけていないと述べている」ということが書かれています。「センター方式が合理化に有用だというのは、かつてはそうだったかもしれないが、現時点ではそのような意味合いで推進しているものではないというふうに文科省は述べている」とも言っていますので、学校給食をどのような調理方式で作るかは自治体の判断によるのだということになっています。

地産地消については、この間、かなりがんばってきたところかなと思います。食材の7～8割は国産で占められていて、地場産物という点では金額ベースで約半分、食材数で4分の1くらいを地場産品で成り立たせているというのが全国的な達成度合いということになります。

有機農業に関しては、まだまだこのような表を作れる段階に至っておらず、いままさにチャレンジしているところですので、

有機農業・有機給食を推進している研究者たちは、「これまで地産地消に取り組んできた、その先に有機というものがある。いま、それにチャレンジしようじゃないか」というふうに言っているところです。

先ほど少し強調したように、農水省もJAS認証だけが有機だと言っておらず、認証を取得していない有機農業があるということは認識しているようなので、これはとても大きな変化だし、私は少し楽観的なのだと思いますが、見通しとしては良い方向に向かう可能性があるなと思っています。人によっては「JAS認証でなければ有機ではない」と考える向きもないとは言えませんから、認証を取得していない有機農業もあって、それも合わせて有機農業なのだという認識が次の世代の消費者にも受け継がれていくようにすることは課題でもあるのかなと思っています。

山形県の話をしなから述べてきましたのは、少子化の進行は学校を大きく変えるものでもあって、小学校はそれほど劇的には減らないというケースがありますが、中学校や高校の数はすごく大きく減っています。そういう中で、いままでイメージしていたような子ども期の在り方も変わり、学校給食の視点で言えば「小学校も中学校も給食を」ということは共通の認識として達成されてきたことは戦後の給食の大きな成果ではありますが、では、どうすればこの先も「おいしい、楽しい、安全な給食」を継続できるのかということは各地で課題になるところかと思っています。

最後に、鶴先生たちが作った『有機給食スタートブック』の一節を紹介して終わろうと思います。「『子どもたちのために』という言葉は、関係者のそれぞれの立場その

他の違いをやすやすと飛び越えて、それぞれの感受性に強く訴える魔法の言葉と言えないだろうか。『まいったなあ。子どもたちのためにと言われたら断れないじゃないか』という思いも含めて」というふう述べています。

有機給食は、いろいろな課題がある。有機農業をめぐっては、慣行農業との対立もあった。規模の大小もある。安いほうがいいという議論もある。けれども、「子どもたちのために」とか「地域のために」という言葉がそうした利害を乗り越えられるということもありうる。

生協の活動に私自身も組合員として参加して、またそれがすごく楽しいと思う一番の理由は、関わっている熱心な組合員・消費者のみなさんが本当に魅力的なことだと思います。そういったお母さんたち、あるいは私から見るとおばあちゃん世代にあたるようなみなさんがすごく熱心に、また元気に活動していて、子どものため、家族のため、あるいはお孫さんのために、いろいろなことに取り組んでいる。そういう姿を見ると、私自身、とても勇気づけられますし、「将来、こういうふうになれるといいな」と思ってきたところでもあります。

給食というのは、みなさんも私も含めて経験してきて、いい思い出もあれば、人によっては苦手なものを食べたというつらい思い出もあるかもしれませんが、これから体を健やかに成長させていく子どものために何ができるかなと考えさせる、すごく間口の広い場でもあるのだなということをおぼろげにここで述べてみた次第です。

きょうは「地方行政と学校給食」というやや堅いタイトルでしたが、給食というものを通じて社会の在り方なり将来ということを考えられるきっかけであればいいなと

思っています。ご清聴、ありがとうございました。

■質疑応答

【司会】

中川先生、ありがとうございました。大事な論点をいろいろな形で提示していただいたのではないかと思います。中川先生が言われたように、「地方行政と学校給食」というタイトルは少し堅いかもかもしれませんが、学校給食が今後の地域にもたらす影響や農業の問題、子どもの健康や栄養など、本当に大事な要素を結んでいるところだということをおぼろげに確認できたかなと思います。

それでは、これから質疑応答に入りたいと思います。

【参加者 A】

今回は興味深いお話をありがとうございました。この分野はあまり存じ上げなくて、不勉強なものですから、ざっくりした質問で申し訳ありませんが、個人的には生協と給食の関わりに関心があります。というのも、一昨日、香川県の離島の職域生協に取材をさせていただく機会がありまして、そのときに離島の職域生協が小規模で経営的に厳しい面があり、その生協を支えていく意味でもその町の食材の仕入れを生協として担っているという話をうかがいました。

中川先生からは、生協のほうから自校調理の給食を維持すべきだという声をあげていくという運動的な意味での関わりのお話があったかなと思いますが、山形県内での生協の活動として食材や流通など給食を提供する面で生協が関わる具体的な事例があれば共有していただけたらと思います。きょう参加されている生協の方も、もし事

例があれば共有していただけたらと思います。

【中川】

生活クラブやまがた生協の例ですと、生活クラブに属する前に米沢市民生協があり、この市民生協を母体とするとは断言できませんが、現在のこの地域の牛乳に関しては株式会社化した子会社をつくって、もともとの生協の物流部門（生協組織のネットワーク）を使ってまかなっているというのが、いまの生活クラブやまがた生協の実態としてあります。

理念としては、地産地消や物流の面でもかなり似通う面が出てくるというのはあると思います。

生協と給食との関わりについては、おそらく研究所事務局のほうがお詳しいかと思うので、補足や間違いがあれば教えていただきたいと思います。

【参加者 B】

貴重なご講演をありがとうございました。2点、わからないこととか、もしご存じであれば教えていただきたいことがあります。

私は新聞程度の知識しかないのですが、1つは先週の朝日新聞のアエラという週刊誌に「学校の給食のパンが食べられない」というようなタイトルの記事がありました。各都道府県に財団法人か何かの学校給食会というのがあって、そこを通してしか給食の食材を仕入れられないような仕組みがあるということでした。それはパン屋さんの例で、給食費無償化の動きがあり、しかも小麦粉など材料費も上がっていて、それを全部パン屋さんに投げて、パン屋さん自体も運送費が上がっているから外部に委

託して、自分の工場で作ったパンを学校へ運びたいけれども、学校給食会の仕組みとして自分のところで作ったものは自分で運ばなければいけないというようなきつい縛りが各都道府県にあるということでした。

新聞を見たら、その団体は退職した校長などの天下り団体になっているところもあるとか、福岡市はその取引をやめて独自に食材を仕入れようとしたら仕入れ値が半分くらいになったとか、そういうことが載っていました。公的な団体にもかかわらず、言い方は少し悪いですが利権のような根深いものがあるのかなということも週刊誌アエラの記事で知ったので、もし細かいことをご存じでしたら教えてください。

2つめに、センター方式と自校方式ですが、京都府では人口が最も多い京都市と2番目に多い宇治市で中学校の給食がありません。私は宇治市に住んでいて、人口は約17万人ですが、もともと中学校には給食がなくて、給食を出してもらいたいという市民の意見が多くて、いま給食センターの用地は確保しましたがなかなか話が進んでいません。小学校の人数が減っているから親子方式でできるのではないかということで、市の中でいろいろな意見が出ていて、どちらにするかは決まっていないのですが、もともと給食がないところでこれから給食を立ち上げようとした場合、全国的な趨勢としてセンター方式が多いのか、自校方式が多いのか、それとも親子方式が多いのかを教えてください。

【中川】

最初のご質問ですが、パンはそうなのです。かつては土曜日も学校があった時期もありますから、そう考えると1週間あたり5~6回の給食でパンを注文していたのだ

と思います。ですが、70年代頃からだんだんと「コメも使いましょう」というふうになっていったので、結局、パン屋さんへの発注がすごく減っていきました。それをどうするかは自治体によって対応が分されました。新しくセンターを造る中にコメの炊飯器も買って、それで給食を行なった場所もありますが、もともとのパン屋さんとの付き合いを優先して、パン屋さんにご飯もお願いして、「3日はパン、2日はコメ」というふうに頼み始めて、いまはパンは週1回で他の日はコメをお願いするという発注の仕方をして、パン屋さんとの契約を維持した自治体もあります。

その意味で、コッペパンを作るところがすごく減っているとか、パン屋さんを廃業せざるを得なくなっているという議論が昨今話題になるのは、このように給食の主食が変わってきた影響です。

学校給食会については、私も給食の歴史を調べる中で給食会は歴史を知っているのではないかと思いました。おっしゃる通り、給食会は学校給食の物資の共同購入をしていますから推移を知っているかなと思ったのですが、山形県の場合、「給食会ではそこまで把握していない。市町村なのでしょうかね」と言われたので、県の給食会がわかっている範囲もごく限られているのだなと思ったところです。

学校給食会をめぐるのは、おっしゃるような独占的な共同購入の歴史もあって、それがよくない影響を及ぼしているのではないかという懸念が一部言われている向きもあります。一方で、もともと各小中学校が給食を始めた時期には仕入れが不安定だったり市場価格に左右されることも問題だったようで、それらを安定化するために各都道府県が設けたという面もあったと言

われています。山形県には1971年の資料で、「各学校がいくらの値段で何を仕入れているかを調査したら、明らかに市場価格よりもすごく高い値段で買わされている。これは学校側が業者から足元を見られている。もっと共同の献立があればベストだけれども、共同で購入ができたならば値段を抑えられるし安定的に購入できる」ということで給食会の役割を重視した経緯もありました。

また、自主流通米といいますか、当初は「自分たちの市町村産のコメを食べたいけれど給食会に頼むと県産のものになる。米沢産のコメが食べたいのに、給食会を通すと山形県産のコメになるから、もっと地元密着のものを食べたい」という対応がなかなかされなかったとおっしゃる方がいまもたくさんいらっしゃいます。ですが、最近の議論では、ソウル市など海外で、地元のものやオーガニックを進めている場所では、トップダウン的とか共同購入の仕組みをしっかり持っているほうが実現しやすいので、「給食会のような」というのは聞いたことがありませんが、そのような組織が共同購入の理念を持っていると進めやすいのではないかということで評価する向きもあります。ですから、給食会に関しては、評価が定まらない、いろいろな面を持っている組織なんだなと思ったりします。

調理の方式に関しては、ほぼ半々で、小学校の給食では自校方式が52%、センター方式が48%と拮抗しているのが最新の状況かと思います。ですから、自治体ごとの規模感なり地理なり、その市町村の中ですでに始めている場所があるのかどうかなどによって、どちらの方式もあり得るような状況が進んでいるのかなと思います。追記：10年以上前は拮抗していましたが、令和5

年のデータでは自校方式 35.1%、センター方式 64.9%です。

目的としては「よりよい給食を」とか「おいしい給食を」とか、給食がないところは「給食があるように」という基本方針は同じだと思いますが、その得られる資源によって違っているのかなと思います。

【参加者 C】

本日はとても興味深いお話をありがとうございました。私自身、専門は農業経済学ですが、管理栄養士養成課程のある大学で授業をしたりしていて、学校給食には興味を持っていますし、かなり前になりますが愛知県で地元の農産物を地元の給食センターで使う取り組みをされているところをこの研究所の関係で取材に行かせてもらったこともあります。

私は中川先生と同年ですが、私の中では学校給食はいい思い出が少なく、というのも私が給食を経験したのは小学校だけで、それも東京 23 区内と大阪の東大阪市で小学生時代を過ごしまして、どちらかと言えば農産物にはあまり恵まれていない地域でした。また、私が小学生の間に自校式とセンター式が入れ替わったり、そういう変遷がある時期に学校給食を経験したという面もあります。

そういう自分の記憶や本日のお話などを聞いていると、たちかに学校給食は「子どもたちのために」という意味では非常に重要なもので、それに向かっていろいろな方が努力されたり仕組みを整えたりされているわけですが、地元の公教育の中で行なうということや、農産物・食に関するものを扱うというところで、いろいろなステークホルダーがいて、管轄を誰がやるのかということが非常に難しいとも考えたりしま

す。どこの声が一番大きいかによって、できる仕組みも変わってくるのではなかろうかと推測したりしているのですが、米沢の場合、センターを造るにあたってあまり論争がなかったというお話でした。

米沢の場合、どういうところが取り組みを引っ張るキーになっているのかとか、学校としての声が大きいか、あるいは地元の保護者を中心とする人たちの要望が非常に強かったとか、そういうところを教えていただけるとありがたいです。

【中川】

米沢のセンター反対運動を主導している方というのは、おそらく元調理師の方がメインだったなと思います。あとは生協関係者・組合員の人たちも多く賛同していました。一方で、現役の保護者はそこまで強い関心は示してなくて、それ自体は私も驚きだったのですが、学校の統廃合の説明会などで議論になるのは「部活動をするためのグラウンドはありますか」とか「バスで送迎する遠方子どもたちが出てくるので、その子どもたちのバスと他の子どもたちとの間で事故がないように動線が管理されているか」とかでした。給食に関して「アレルギー対応がいままでのようにできるのか」ということは出てくるのですが、どんな方式かについては保護者からはほとんど議論になりませんでした。現役の教職員からも、まったく動きはありませんでした。

その意味で、これまで消費者運動・協同組合運動で見えたり、私が教科書で学んだような動きとは全然違うというののもとても関心の高いところでした。

山野先生もそうだと思いますが、管理栄養士や調理師といった調理の専門の場にいるみなさんの動きも、一般の感覚と実際に

教えていることとの乖離が大きくて、そこもとてもびっくりしているところです。かつて給食というのは家庭や食卓の延長に理想を見いだしていたように思うのですが、現在の管理栄養士が念頭においているのは大きな食中毒を起こさないという事故防止の点が非常に強いです。それだけ菌やウイルスなど見えないものと戦っているわけで、それはしょうがないのですが、衛生的な環境であることを非常に重視していて、専門職の人たちの注目ポイントが大きく変わってきている。それが反対運動への関心度合いと連動するのかなと、個人的には思っているところです。

【司会】

管理栄養士は、その養成課程で衛生管理や価格管理などに重点を置いていることが大きく影響していて、その課程を通して管理栄養士の資格を得ているので、個人の責任というより全体的なシステムの問題のかなと思います。それが悪いわけではありませんが、もう少し地域に目を向ける視点が育成課程の中でカリキュラムとしてあるかと言えば、現状はそう多くないので、それも影響しているのかなと思います。もちろん、個人的な資質の違いもあるし、いろいろなケースがあるかなと思いつながらお話を聞かせていただきました。

【参加者D】

きょうは貴重なお話をありがとうございました。私の住んでいるまちは、今年の上半期に生まれた子どもが全市で24人で、いまある7つの小学校が6年後にはまったく要らないという状況にならざるを得ないと思います。いまでも1クラスが5人とか6人という小学校があって、全校でもたか

が知れた人数になってしまうので、たぶん自校方式は判断基準に入らなくなるだろうと思います。

いま北海道では、コープさっぽろが学校給食に事業として取り組み始めています。もともと町村の夕食宅配をやっているリーチをベースにして、いわゆる過疎の町村の学校給食を請け負うという取り組みです。北海道の場合、すでに町村レベルでは1つの村に小学校が1つか2つという状態になっていて、もはや町や村の単位で給食を維持することが難しい状態に入っているということがあって、そこをエリアにして足を持つコープが一緒にやっということうことで始めています。

もちろん、札幌市などはまったくお呼びではないのでやりませんが、北海道の過疎が進んでいるところでは生協はそういう立場で働かなければいけないという判断の現れだと思います。

そこで質問ですが、公設民営でやっているとところがあるというお話がありました。その特徴はどんなものか、エリアや地域によって特徴があるのかどうか、ということをお話いただけます。

【中川】

コープさっぽろの件、大変勉強になりました。情報をありがとうございます。岩男さんのご質問へのお答えにもなっているだろうと思います。

公設民営の話ですが、基本的にセンターは町とか市が持ちながら中は委託のような形式をとるというやり方です。私も最初は山形市から始まったのかなと思って見ますが、ここ数年で5～10くらいの市町村が民営方式（委託）へとやり方を変えています。

ただ、外部委託の中身もさまざまでして、給食の分野では外部委託もいくつかのプロセスに分けるのですが、例えば配送業務はセンター方式のかなり初期の段階からお願いしていました。ポイントとなるのは調理ですが、もともと町で雇った栄養士さんや調理員さんがいる場合にはその人の退職まではそのまま調理を町営でするケースがあるようです。また、発注業務も委託するというやり方があります。ボイラー管理など設備の整備を誰に委託しているのかも、市町村によってまちまちです。

ですから、公設民営のやり方や特徴に関するご質問への答えとしては、公設民営は基本的に施設を市町村が持って、中身の運営を委託するというのを基本としながら、何を委託するかは市町村の判断で、たいてい配送業務は先行して委託しますがボイラーの管理や発注や調理をどうするか、とりわけ調理までも委託するかどうかは一つのポイントになっているのかなと思います。規模の大きい市では、最近そのような方式を採ることがかなり増えているという印象です。山形県でも、ここ数年で一気に委託というやり方が増えました。以上が今のところの私の認識です。

【司会】

中川先生、本日はご講演いただきましてありがとうございました。大事な論点をいろいろな形で提示してくださったと思います。

学校給食は、「子どものために」「未来のために」ということはもちろんですが、もう一つの観点としては地域の農業を支えることや食文化そのものを支えることも重要だと思います。言葉としては出てきませんでしたが、公共調達という面において学校

給食は、いつ、どれだけの量が必要か、どれだけ消費されるかがわかるので年間の予定が非常に立てやすいものでもあります。ということは、つくり手の方々にとっては、作物を市で買い取ってもらえることが地域の農業や文化を支えることにつながるというのは言うまでもないことかと思えます。その中で、たぶんいろいろな要素があるのかなと思いつつも、もちろん普通の農業が悪いというわけではないのですが、子どもの体に負担のないものをと考えると農薬の問題は避けては通れないことかと思えます。ただ、それは個人では難しいので全量買取のような形で学校給食に活かしながら子どもたちの学校給食の現場に導入するとか、学校給食を通じたいろいろな場のつながりが見てとれる、あるいは、そこからつながって展開していくのかなと思います。

その大事なところの研究に中川先生が取り組まれているわけで、他にもいろいろな取り組みがあって難しいところもあるのかなと言葉の端々から感じる、とても素敵な講演でした。

私の不手際で予定の時間が過ぎてしまいましたが、ご参加のみなさん、ありがとうございました。今回の中川先生のご講演もそうですが、くらしと協同の研究所ではさまざまな情報発信のほか、現場の研究活動や実践家の方々と交えた講演・シンポジウム・勉強会等々を随時開催していきます。ぜひ、みなさまのお声をいただきながらいろいろな育んでいけたらと思っていますので、引き続きましてどうぞよろしくお願い致します。